UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER.— FACULTÉ DE DROIT

DE LA

Spécialisation des Recettes

DANS LES

Finances de l'État Français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES et ÉCONOMIQUES

PAR

Aimé RABINEL

Licencié en Droit

Lauréat de la Faculté de Droit et de la ville de Montpellier

Rédacteur au Ministère des Finances

NIMES

IMPRIMERIE COOPÉRATIVE « LA LABORIEUSE »

Rue J.-B. A. Godin, 7.

—

1912.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

Spécialisation des Recettes

DANS LES

Finances de l'État Français

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SCIENCES POLITIQUES et ÉCONOMIQUES

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

PAR

Aimé RABINEL

Licencié en Droit

Lauréat de la Faculté de Droit et de la ville de Montpellier

Rédacteur au Ministère des Finances

NIMES

IMPRIMERIE COOPÉRATIVE « LA LABORIEUSE »

Rue J.-B. A. Godin, 7.

—

1912.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.
BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.
GLAIZE, professeur honoraire.
LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.
CHARMONT, professeur de Droit civil.
CHAUSSE, professeur de Droit romain.
VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.
PERREAU, professeur de Procédure civile.
MOYE, professeur de Droit international public.
RIST, professeur d'Economie politique.
BARTHÉLEMY, professeur de Droit constitutionnel.
N., Histoire du Droit.
MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.
BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.
N., chargé d'un cours d'Économie politique.
RICOL, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.
DONNEDIEU DE VABRES, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.
ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. BARTHÉLEMY, *président.*
BRÉMOND, MOYE. } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MA MÈRE

A MA FEMME

A MES SŒURS

A MES PARENTS

Aimé Rabinel.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534922_0048

BIBLIOGRAPHIE

ALLIX..... *Traité élémentaire de Science des finances*. 2me édit. 1909.

A. BARON..... *Le ministère des finances*, 1906.

BESSON..... *Le Contrôle des budgets en France et à l'étranger*, 1899.

J. CAILLAUX..... *Les impôts en France*, 2me édit. 1911.

J.-J. CLAMAGERAN..... *Etudes politiques, économiques et financières*, 1904.

COLSON..... *Cours d'Economie politique*. Livre V. « Les Finances », 2me édition, 1909.

CUCHEVAL-CLARIGNY .... *Les finances de la France de 1870 à 1891*, 1891.

DESMOUSSEAUX DE GIVRÉ. *Législation du budget*. II. « Préparation de budget », 1869-1871.

DUCROCQ..... *Cours de droit administratif et de législation financière de la France*. Livre V. « L'Etat. Dette publique et impôts », 7me édit., 1898.

G. JÈZE..... *Traité de science des finances*, vol I, « Le Budget », 1910.

G. JÈZE..... *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5me édit. 1912.

L. JOSAT..... *Le ministère des Finances ; Son fonctionnement*, 1882.

Richard de Kaufmann..	*Les finances de la France*, 1884.
Paul Leroy-Beaulieu...	*Traité de la science des finances*, 7me édit., 1906.
Moye.....	*Précis élémentaire de législation financière*, 3me éd., 1909.
Neymarck.....	*Finances contemporaines*, t. II, « Les Budgets », 1872-1903.
Stourm.....	*Le Budget*, 6me édit., 1909.
V. Remy.....	*Traité de la comptabilité publique*, 1894.
G. Voguet.....	*Règlement général de la comptabilité publique*, 1911.
E. Worms.....	*Essai de législation financière. Le budget de la France*, 1893.

Thèses.

Bloch.....	*De l'autonomie du budget des postes, télégraphes et téléphones.* Paris, 1906.
Delangre	*Du service de Trésorerie et des Trésoriers - Payeurs généraux.* Paris, 1907.
Ganne de Beaucoudray.	*De l'ensemble des moyens de Trésorerie et principalement de la dette flottante.* Caen, 1907.
Louis Gautier.....	*Essai d'analyse financière des découverts du Trésor sous la 3me République.* Paris, 1905.
Labbé.....	*Le service de Trésorerie. Centralisation et aménagement des fonds.* Paris, 1905.
Lelièvre.	*Des règles concernant le budget de l'Etat.* Paris, 1882.
Michelet.....	*De l'exploitation du domaine industriel de l'Etat*, Paris, 1906.

VARIN..... *La préparation du budget en France et en Angleterre*, Paris, 1904.

Documents Officiels.

Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances.

Exposés des motifs des projets de budgets.

Rapports généraux à la Chambre et au Sénat.

Compte général de l'Administration des Finances.

Résumé du compte général de l'Administration des Finances.

Rapports publics de la Cour des Comptes.

Recueils généraux.

BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif.* V° « Comptabilité de fait », par MM. CAMILLE LYON et MARQUÈS DI BRAGA.

DALLOZ. — *Code des lois politiques et administratives.* V° « Comptabilité publique », par VICTOR MARCÉ.

Dictionnaire des finances, de LÉON SAY, FOYOT et LANJALLEY.

Dictionnaire d'Economie politique, de LÉON SAY et CHAILLEY. V° « Budget », par DUBOIS DE L'ESTANG.

Pandectes françaises. Répertoire. V^is^ « Finances publiques, Trésor public ».

Revues.

Revue de science et de législation financières.

L'Economiste français.

Revue des Deux-Mondes.

Annales de l'Ecole des Sciences politiques.

Revue politique et parlementaire.

Grande Revue.

INTRODUCTION

Un particulier dispose annuellement d'un certain revenu et fixe en conséquence le chiffre de ses dépenses. Il en serait de même pour l'Etat si les revenus du domaine étaient suffisants pour couvrir les dépenses de ses services. Mais ces revenus entrent aujourd'hui pour une très faible part dans le total des recettes publiques. Aussi l'Etat doit-il suivre un ordre inverse et, après avoir évalué ses dépenses, se procurer des ressources suffisantes pour y pourvoir.

A son tour, la somme des recettes qu'il peut réunir sans exagérer les charges que les impôts font peser sur les individus, réagit sur la somme des dépenses à engager ; l'autorité qui fixe cette somme accueille en effet de nouvelles dépenses ou, au contraire, restreint les anciennes, suivant que le rendement des impôts accuse une plus-value ou une moins-value, suivant que la situation économique permet ou non la création de nouvelles taxes (1).

Entre la masse des recettes et la masse des dépenses de l'Etat se produit donc un double effet d'action et de réaction.

(1) Nous ne méconnaissons pas le principe de la préséance des dépenses qui, suivant M. Stourm (*Le Budget* 6e édition, 1909, p. 196), constitue un principe essentiel de la comptabilité publique, mais il est permis de penser qu'il est, dans un état économique donné, une limite qu'il est difficile de faire franchir aux ressources d'impôts. Voir dans ce sens : Rapport général de M. Henry Chéron sur le budget de 1913, page 7.

Ce double effet peut également se produire entre une recette et une dépense spécialement déterminées. Une recette peut, en effet, être créée et calculée en vue de faire face à telle dépense spéciale ; à son tour la dépense sera admise jusqu'à concurrence de la somme à laquelle sera évalué le rendement de la recette. Ainsi, en vue de certains travaux publics d'une importance exceptionnelle, un Etat émet un emprunt. Il peut être amené dans la suite à rétrécir son programme en cours d'exécution parce que, le public faisant moins bon accueil à ses titres de rente, l'emprunt se conclut à des conditions trop onéreuses.

Lorsqu'un lien de cette nature existe entre une recette et une dépense, on dit que la recette est *spécialisée* ou *affectée à telle dépense déterminée.*

L'exemple le plus connu de spécialisation, sinon le plus fréquent et le plus ordinaire, résulte de l'obligation contractée par les Etats à situation financière obérée d'affecter au paiement des intérêts de leur dette le produit de tel ou tel impôt. Des conventions de ce genre ont seules permis à la Turquie de se procurer des ressources par l'emprunt. Certaines de nos colonies ont assuré leur crédit par le même procédé (1).

Nous nous proposons dans cette étude de déterminer la nature du lien qui doit unir une recette à une dépense pour qu'on puisse la dire affectée à cette dépense. Nous serons ainsi amené à distinguer les divers caractères que peut revêtir l'affectation.

Passant ensuite en revue le droit positif français,

(1) Voir le décret du 6 octobre 1902 qui autorise la colonie de Madagascar à emprunter à la Caisse des retraites pour la vieillesse une somme de 15 millions et affecte aux annuités le produit des taxes de consommation perçues dans la colonie (Bulletin de statistique du Ministère des Finances, 1902, II, p. 366). V. Décret du 17 avril 1898 pour le Sénégal.

nous étudierons, après les avoir préalablement classés, les différents exemples de spécialisation que présentent les finances de l'Etat. Cette étude sera faite au double point de vue descriptif et critique.

PREMIÈRE PARTIE

La spécialisation des recettes

CHAPITRE PREMIER

DE LA SPÉCIALISATION DE RECETTES EN GÉNÉRAL

Spécialiser une recette, c'est l'employer à couvrir telle dépense spécialement déterminée.

On peut concevoir, en vertu de cette idée, une comptabilité dans laquelle toutes les recettes seraient étroitement spécialisées, chaque service devant acquitter ses dépenses avec ses propres recettes. C'est un système de ce genre que, en novembre 1865, M. Duvergier de Hauranne exposait dans la *Revue des Deux Mondes* comme étant usité au Canada :

« Ce qui me frappe dans les institutions canadiennes, disait-il, c'est la spécialité et, pour ainsi dire, la localisation des taxes. Chacun paie pour ses propres besoins, à ses propres députés, la somme qu'il leur a été donné mission d'exiger ou, quand l'impôt est fixe, le produit n'en est pas moins perçu et appliqué dans la localité » (1).

A ce système s'oppose le système dit de la centrali-

(1) *Revue des Deux Mondes*, 1er novembre 1865, p. 210. Cité par Desmousseaux de Givré. *Législation du Budget*, II, p. 25.

sation, qui réunit en deux masses, d'une part les recettes, de l'autre les dépenses publiques, et ne connaît entre recettes et dépenses d'autre lien qu'une correspondance à établir entre les deux totaux. Dans ce système « l'Etat, dit M. Duvergier de Hauranne, est comme le soleil qui pompe les nuages et les fait également retomber en pluie. »

Un tel système de spécialisation à outrance se comprend mal, surtout s'il s'agit de l'appliquer aux finances d'un Etat. Il aurait sans doute l'avantage de faire participer chacun aux dépenses publiques en raison justement des services que lui rend l'Etat ; il permettrait également aux contribuables de suivre plus facilement l'emploi et la distribution des sommes par eux déboursées, tandis que dans le système contraire, comme le dit M. Duvergier de Hauranne, « ils voient bien leurs revenus s'en aller en fumée, mais, ne voyant pas d'où vient la pluie qui les féconde, ils s'habituent à considérer les exigences de l'Etat comme des exactions et ses bienfaits comme un don naturel. »

Mais cet avantage, aussi considérable soit-il, ne saurait compenser les inconvénients manifestes qui résulteraient, dans un tel système, de l'extrême complication de la comptabilité et de l'exagération des frais de perception (1).

Les principaux avantages du système de la centralisation sont la simplicité et la clarté ; deux qualités d'ordre primordial en matière de finances publiques. Seule, la réunion en une seule masse de toutes les dépenses publiques permet d'embrasser ces dépenses d'un seul regard et, par là, de rendre claire la situation financière. Sans doute il ne paraît pas à première vue beau-

(1) Voir sur ce point Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 7e édition, 1906, t. I, p. 173 et 174.

coup plus difficile d'évaluer cette somme dans un système de spécialisation : on n'a, semble-t-il, qu'une addition de plus à faire. Mais ce n'est là qu'une apparence : les sommes qui font double emploi et s'inscrivent deux fois et en sens inverse, comme recettes pour un service, comme dépenses pour un autre, sont nombreuses et rendent la totalisation fort difficile. S'il est peu aisé d'évaluer la somme des dépenses avouées, il l'est bien moins encore de connaître et d'évaluer les dépenses occultes, qui ne manquent jamais de s'introduire dans les finances à la faveur de la dispersion que crée la spécialisation des recettes.

Il est, d'autre part, évidemment plus simple d'avoir à assurer la balance entre deux totaux uniques que d'établir toute une série d'équilibres individuels. S'il est, en effet, assez aisé pour un Etat de rendre, dans des conditions normales, la masse de ses recettes égale à la masse de ses dépenses, la diversité des unes et des autres rendant l'ensemble assez élastique, il est infiniment plus difficile de proportionner une dépense à une recette donnée. Il est rare, en effet, qu'une recette cadre exactement avec la dépense à laquelle elle est affectée. De là, résultent de graves inconvénients signalés par le baron Louis, ministre des finances de la Restauration, dans un rapport célèbre au roi Louis XVIII (1).

Si la recette ne suffit pas à couvrir les dépenses normales du service, certains travaux nécessaires doivent être ajournés.

Si, les dépenses nécessaires une fois payées, il reste des recettes disponibles, on les absorbe pour des travaux inutiles ou superflus. De cette sorte, certains ser-

(1) Rapport au Roi sur les budgets de 1814 et 1815, cité par Desmousseaux de Girvé, op. cit. II, p. 25.

vices sont en souffrance lorsque d'autres sont trop richement dotés.

Aussi, le système de la centralisation est-il, les affirmations abondent sur ce point, le système officiellement suivi en France, mais nous verrons qu'on s'en est bien souvent écarté, car sa simplicité même s'est trouvée être un défaut en présence de la complexité naturelle des faits.

Les raisons d'être de l'affectation. — Des causes d'origine très différente peuvent, en effet, faire affecter à certaines dépenses des recettes déterminées.

1° Si l'on veut assurer le paiement de certaines dépenses, il peut paraître naturel de mettre à part certaines recettes qui devront leur faire face.

Ainsi, lorsqu'un pays se trouve dans une situation financière difficile, lorsque ses ressources restreintes ne peuvent lui permettre de faire face à toutes ses dépenses normales, il affecte les plus sûres de ses recettes à ses dépenses les plus urgentes, aux services qui sauvegardent son existence elle-même. Le paiement des arrérages de la dette publique a souvent été garanti par une telle mise à part.

La spécialisation a également pour but, dans certains cas, d'assurer à certaines dépenses d'une réelle utilité une dotation propre et de les mettre à l'abri de la redoutable concurrence que se font chaque année, au moment du vote des crédits, les dépenses pourvues sur les fonds du budget général. C'est en vertu de cette idée que fut créée l'ancienne caisse d'amortissement, que des avances faites par la Banque de France ont été affectées à des prêts aux caisses régionales de crédit agricole et des prélèvements sur le pari mutuel à divers autres emplois.

2° Parmi les dépenses de l'Etat, il en est certaines

auxquelles correspondent naturellement des recettes destinées à les couvrir.

L'exemple le plus simple d'une affectation de ce genre est l'emploi d'un legs avec charge. De même, lorsque l'Etat acquitte des dépenses qui présentent un intérêt spécial pour certains particuliers, communes ou départements, il perçoit en échange, soit le prix d'un remboursement, soit des taxes spéciales. Les intéressés peuvent même lui offrir spontanément leur concours pécuniaire pour des travaux dont ils retireront avantage, et l'Etat percevra, en vue des dépenses qu'il assume, des *fonds de concours*.

3° Lorsqu'à un Etat s'imposent des dépenses trop importantes pour qu'il puisse y pourvoir avec ses ressources ordinaires, il fait appel à l'emprunt.

Le produit de l'emprunt, qui est une ressource extraordinaire, couvre dans ce cas la dépense extraordinaire.

4° Il arrive également que soient affectées à atténuer les frais d'un service dépensier, les recettes qu'il procure accidentellement, et, inversement, les dépenses d'un service producteur se perdent parfois dans la masse de ses recettes. Les exemples de telles compensations sont nombreux dans l'histoire de nos finances ; ainsi, les frais de perception venaient jadis en déduction des recettes d'impôts et de nombreux services augmentaient leurs crédits du produit de la vente de leur matériel hors d'usage.

Mais le lien qui s'était ainsi établi entre ces recettes et ces dépenses ne résultait d'aucune correspondance naturelle : il s'était formé à la faveur d'un rapprochement tout occasionnel. Aussi s'est-on attaché à faire disparaître des finances de l'Etat toutes les contractions qui, sans raison logique, masquaient une recette derrière une dépense ou inversement une dépense derrière une recette.

La cause de l'affectation est donc, dans ce dernier cas, définitivement perdue. On a souvent discuté les autres raisons qui peuvent conduire à spécialiser une recette à une dépense et proclamé la centralisation absolue comme principe incontestable. Mais ce principe n'était pas intangible, car l'affectation, même réduite au rôle d'exception, conservait un domaine considérable.

Les cas de spécialisation se multiplièrent même à certaines époques jusqu'à faire ressembler le principe toujours incontesté de l'unité à ces majestés déchues auxquelles il ne reste comme vestige d'une puissance abolie que des honneurs exceptionnels. Il faut cependant reconnaître que la plus grosse part, et de beaucoup, des dépenses publiques restait soumise à la règle de la centralisation, dont les avantages d'ordre primordial en matière de finances ne pouvaient être mis en échec qu'à la faveur de sollicitations très puissantes du principe contraire.

Dans la pratique financière actuelle, on a groupé sous le nom de Budget la plupart des recettes et des dépenses de l'Etat. Suivant les époques ce Budget comprend une seule masse de recettes correspondant à une seule masse de dépenses ou est morcelé en plusieurs masses séparées, dont l'une, qui porte le nom de budget ordinaire, réunit la plus grosse part des recettes et des dépenses de l'Etat.

A côté de cette grande individualité comptable ou de cet ensemble d'individualités, qui réunissent chacune des dépenses et des recettes de provenances diverses, s'isolent en masses distinctes, les recettes et les dépenses de certains services isolés. Les dépenses et les recettes ainsi groupées ont une origine commune et l'équilibre s'établit aisément entre les deux totaux, car entre les dépenses et les recettes mises en regard existe une proportionnalité naturelle.

Lorsqu'un service a ses dépenses et ses recettes ainsi groupées en un budget propre, il possède également en propre un ordonnateur, un payeur et des comptes ; en d'autres termes, il est pourvu de l'individualité financière. D'autres services ont, en plus de l'individualité financière, la personnalité juridique ; on leur reconnaît cette qualité lorsqu'ils possèdent en propre un patrimoine distinct de celui de l'Etat (1).

Il semblerait au premier abord qu'on ne dût pas parler dans ce dernier cas d'affectation de recettes, puisque les recettes et les dépenses du service sont celles d'une personnalité distincte de l'Etat.

Mais ce n'est là qu'une apparence. On peut en effet considérer que l'attribution de la personnalité juridique à certains services publics n'est qu'un mode de gestion commode, et que leurs biens sont la propriété collective du groupe dont la personnalité de l'Etat est, suivant une expression de M. Planiol, la « représentation condensée » (2).

On peut également, sans mettre en jeu la théorie de la personnalité fictive et de la propriété collective, considérer que les impôts ou ressources diverses qui sont délégués aux services personnifiés sont, par leur nature, de véritables impôts d'Etat (3). La plupart ont d'ailleurs

(1) Voir sur la distinction à établir entre personnalité juridique et individualité financière : Marquès di Braga et Camille Lyon. *Comptabilité de fait*, numéros 170 et s. *Répertoire de droit administratif Béquet.* La Caisse des Dépôts et Consignations, l'Administration des Monnaies et Médailles, l'Imprimerie nationale, dotées de l'individualité financière, n'ont pas la personnalité civile.

(2) Voir sur ce point Berthélemy : *Traité de Droit administratif*, 3e édition 1905, p. 34. Voir M. Brémond à son cours. Titre IV, ch. III. Des établissements publics et d'utilité publique. V. également Planiol : *Traité élémentaire de Droit civil*, 3e édition, t. I, pp. 977 et s.

(3) Voir dans ce sens Jèze : *Traité de Science des Finances*, vol I. *Le Budget*, 1910, pp. 287 et 288.

été perçus pour le compte de l'Etat avant l'attribution au service de l'autonomie financière.

Enfin il arrive que telle dépense spéciale soit extraite d'un ensemble de dépenses pour être payée sur les fonds procurés par telle recette pareillement isolée.

Lorsque l'équilibre ne s'établit pas de lui-même entre les recettes et les dépenses ainsi groupées, divers moyens sont employés pour reverser sur une période peu fortunée les recettes d'une période plus richement pourvue. On a recours pour cela à des prélèvements sur le fonds de roulement mis par le Trésor à la disposition des divers services dont il assure la gestion, ou l'on fait, pour le compte d'un service déficitaire, des emprunts à un service mieux doté.

Tel est, exposé dans ses grandes lignes, le compromis entre les deux systèmes radicaux que l'usage a désigné comme répondant le mieux aux réalités de la pratique financière.

Les caractères de l'affectation. — L'affectation d'une recette à une dépense se réalise par les moyens les plus divers en la forme, mais elle établit entre les recettes et les dépenses un lien que les règles de forme ne modifient pas. Il s'agit pour nous de déterminer la nature de ce lien et, par là, les caractères auxquels nous pourrons reconnaître l'affectation spéciale.

Le lien que crée l'affectation entre une recette et une dépense n'est pas un lien matériel. Affecter une recette, ce n'est pas mettre à part les deniers qu'elle rapporte dans une caisse spéciale d'où ils ne pourront sortir que pour être employés à solder telle dépense déterminée d'avance.

Cette application matérielle peut accompagner l'affectation, mais ce n'est pas un de ses caractères essentiels. Et même, il n'y a pas affectation d'une recette à une

dépense par le seul fait que cette dépense doit être acquittée matériellement au moyen des deniers provenant de telle recette. On sait que les Régies financières jouissaient, avant 1818, d'une indépendance presque absolue (1) et prélevaient sur les recettes qu'elles recueillaient leurs frais de perception sans rendre aucun compte de cette opération, elles ont aujourd'hui perdu ce privilège, mais leurs comptables paient encore en souvenir de cette époque les frais de recouvrement des impôts sur les deniers qu'ils perçoivent. Ces frais de régie n'en restent pas moins compris dans la masse des dépenses du budget général, qui comprend également pour leur chiffre brut les recettes des divers impôts. La mise à part apparente en vue des dépenses de perception d'une partie du produit des impôts, est une opération purement matérielle qui ne marque évidemment aucune affectation.

Le lien que fait naître l'affectation entre une recette et une dépense ne peut être qu'un lien de quotité : la quotité de la recette doit concorder avec celle de la dépense ou lui servir, soit de minimum, soit de maximum. Affecter à une dépense telle recette spéciale, c'est régler d'après le produit de cette recette le montant de la créance que possède sur les caisses du Trésor la dépense en question. Une dépense pourvue de recettes spéciales destinées à la couvrir est la première ébauche de l'individualité financière que constituent les services pourvus d'une organisation financière complète.

C'est dans le premier cas que la correspondance entre la dépense et la recette est le plus complète : la dépense ne peut être supérieure à la recette et, réciproquement, la recette ne peut être absorbée que par la dépense à laquelle elle est affectée.

(1) Voir sur cette indépendance Stourm, *Le Budget*, 6e édition, 1909, p. 142.

Nous pouvons citer comme exemples d'une affectation de ce genre, en allant du simple au composé, les impôts ou prêts avec affectation spéciale (avances de la Banque de France en vue de prêts aux caisses régionales de crédit agricole, produits du pari mutuel), un budget spécial qui se suffit à lui-même, un service pourvu d'une organisation financière complète et qui ne puise ni ne verse au budget général.

Dans le second cas, la dépense dotée doit absorber la somme produite par une recette déterminée, mais elle peut être plus largement pourvue. Quoique la recette ne suffise pas dans ce cas à couvrir la dépense, elle lui est cependant spécialement affectée, car elle ne saurait avoir un autre emploi ; la mise en réserve est, si l'on peut dire, latente. La recette affectée est, avant toute autre, absorbée par la dépense : elle lui sert de minimum.

On est en présence d'une affectation de ce genre lorsque la recette a son principe dans la dépense elle-même, c'est-à-dire lorsque, en assumant les charges d'un nouveau service, l'Etat récupère sur les intéressés une partie des dépenses qui s'inscrivent de ce fait dans son budget. La recette ne saurait, dans ce cas, être supérieure à la dépense : elle ne peut que venir en atténuation de cette dernière.

Il en est de même lorsque l'on abandonne à un service, pour couvrir ses dépenses, ses recettes accidentelles. Ces ressources une fois absorbées, le surplus des dépenses s'inscrit au budget de l'Etat et est couvert au moyen des ressources générales du budget. Ici aucun lien logique entre la dépense et la recette qui lui est affectée. Seul un procédé, on pourrait presque dire uu artifice de comptabilité, aboutit à réserver la recette pour un emploi déterminé. Nous retrouverons plus loin d'autres exemples d'une affectation résultant de l'organisation financière elle-même.

Certains remboursements inscrits au budget sous la rubrique « Recettes d'ordre en atténuation de dépenses », sont des exemples de recettes affectées à des dépenses qui peuvent leur être supérieures ; il en est de même pour les fonds de concours, pour les ressources des services qui puisent au budget pour couvrir leurs déficits, mais capitalisent leurs excédents, pour les recettes d'un budget extraordinaire qui comprend aussi parmi ses ressources l'excédent du budget ordinaire.

L'affectation par préférence. — Dans les deux premiers cas envisagés ci-dessus, les recettes ne peuvent payer que les dépenses auxquelles elles sont affectées, mais il existe un genre d'affectation, l'affectation par préférence dans lequel, au contraire, les recettes peuvent servir à payer d'autres dépenses, mais les dépenses dotées doivent, en principe, être entièrement couvertes par les recettes qui leur sont affectées.

Lorsque des recettes sont affectées par préférence, on ne peut employer en vue des services généraux que la portion de ces recettes qui reste disponible lorsque telles dépenses spéciales sont payées. D'autre part, dans des conditions normales, le chiffre prévu pour les recettes limite les dépenses. En d'autres termes, une recette affectée par préférence à une dépense déterminée peut être supérieure à cette dépense, mais elle doit, en principe, suffire à la couvrir. La recette sert, dans ce cas, de maximum à la dépense.

Une recette est affectée par préférence dans deux cas :

Lorsque, ayant pour but de couvrir telle dépense, elle reçoit un autre emploi cette dépense une fois payée. Tel est le cas pour les recettes d'un service industriellement organisé ;

Lorsque l'autorité budgétaire ne peut disposer des

fonds procurés par une source de revenus qu'après paiement d'une dépense spéciale.

1° Lorsque l'Etat exploite une industrie, il peut lui donner une organisation industrielle et, dans ce cas, il emploiera les recettes qu'elle lui procure, à faire face en premier lieu, aux dépenses que son fonctionnement lui impose. Il faut entendre par là non seulement les dépenses d'exploitation et d'amortissement, mais aussi celles qui sont nécessaires au développement de l'entreprise, c'est-à-dire celles qu'il faut engager pour renouveller l'outillage, étendre les débouchés, améliorer les moyens de production.

Mais, objectera-t-on, les dépenses d'une industrie d'Etat ne doivent pas nécessairement être payées sur les recettes de cette industrie. Des dépenses indispensables ou seulement utiles devront être faites, même si elles n'ont comme contre-partie que des recettes inférieures. Le déficit du service ne sera pas une raison de les écarter. On n'a pas, pour apporter au service des Postes, par exemple, telle amélioration coûteuse, à tenir compte des recettes prévues pour l'année.

Une pareille objection, répondrons-nous, oppose une conception différente à la conception d'un service d'Etat organisé en exploitation industrielle. Si un service industriel verse ses recettes au budget général, et pourvoit au jour le jour à ses dépenses avec les crédits qui lui sont ouverts au budget général, si l'on fixe ses dépenses et ses recettes sans établir entre elles aucun lien de quotité, les crédits pourront être, dans certains cas, bien supérieurs aux recettes réalisées par le service. Mais le service n'est pas, dans ces conditions, industriellement exploité ; on ne pourra lui reconnaître ce dernier caractère qu'autant qu'il aura ses dépenses payées par préférence sur ses recettes.

Un industriel, en effet, se basera sur le chiffre pro-

bable de ses recettes pour fixer le chiffre des dépenses qu'il peut engager en vue de son entreprise ; avec le surplus il couvrira ses dépenses générales et augmentera sa fortune.

Sans doute un déficit pourra se produire et il faudra, pour le couvrir, chercher ailleurs que dans l'entreprise industrielle les ressources nécessaires, mais ce sera là une exception étrangère à la marche normale de l'entreprise.

L'Etat agira d'une manière toute semblable s'il donne à un de ses services les caractères d'une exploitation industrielle ; il est possible dans ce cas qu'il ait en certaines années à payer, pour le fonctionnement du service, des sommes supérieures au chiffre des recettes réalisées, mais ce sera là l'exception et, dans des conditions normales, il sera pourvu aux dépenses de ce service au moyen de ses ressources propres. Le bénéfice qui ressortira après ce prélèvement sera affecté à la généralité des dépenses publiques. Notons que, de même que le coût de production d'un objet fabriqué a un rôle important dans la fixation de sa valeur, les prévisions de dépenses du service seront pour beaucoup dans l'établissement des tarifs.

2° Nous trouvons sous l'Ancien Régime de fréquents exemples d'affectation par préférence du deuxième genre : ce sont les assignations de recettes. Il était alors d'usage d'indiquer à chaque créancier de l'Etat le fonds sur lequel il devait être payé, et les ressources réunies en un fonds spécial n'étaient mises à la disposition du Trésor Royal qu'une fois soldées les dépenses qui étaient assignées sur les caisses des agents locaux chargés de la perception (1). Lorsque la recette déléguée

(1) Sur l'assignation de recettes sous l'Ancien Régime, voir Jèze : *Traité de science des Finances*, T. I. *Le Budget*, 1910, pp. 306 et 307.

était insuffisante, une réassignation était nécessaire pour que le créancier put être entièrement désintéressé.

Mais on trouve ailleurs que sous l'Ancien Régime des exemples de délégation de certains revenus aux créanciers de l'Etat. La période contemporaine nous offre des exemples de mise en réserve de certains revenus en faveur d'une catégorie spéciale de créanciers privilégiés, les prêteurs de deniers. Cette pratique, qui n'est plus usitée aujourd'hui que par les Etats à crédit peu solide, a été suivie en France au début de la Restauration ; les colonies françaises y ont eu quelquefois recours (1).

La délégation de certains revenus faite par l'Etat emprunteur à ses prêteurs peut être plus ou moins complète. Tantôt l'Etat, comme c'était le cas pour la France, crée une caisse ou un fonds spécial sur lequel seront payés les intérêts et l'amortissement des emprunts ; il délègue à cette caisse ou donne à ce fonds comme dotation tel ou tel impôt, telle ou telle catégode revenus (produits des douanes, revenus du domaine forestier par exemple). Tantôt une administration spéciale, dans la direction de laquelle une part est réservée aux représentants des porteurs de titres, perçoit les impôts donnés en gage et prélève sur les sommes recueillies les fonds nécessaires au service de l'emprunt (2). Seul l'excédent peut être mis à la disposition du Trésor public, lorsqu'il n'est pas mis en réserve ou employé à des amortissements complémentaires.

Une affectation par préférence du deuxième genre est également réalisée, lorsqu'une recette n'est mise à la disposition de l'autorité budgétaire que diminuée du

(1) Voir la note page 2.

(2) Voir comme exemple d'une organisation de ce genre le contrôle de la dette en Serbie et en Grèce. Jèze, op. cit. pp. 301 et s.

montant d'une dépense déterminée. C'est ainsi que, avant l'ordonnance du 26 mars 1817, les frais de perception des impôts échappaient au contrôle du Parlement, le produit net des impôts lui étant seul soumis ; la dépense était, dans ce cas, masquée par contraction derrière la recette, et cette pratique avait pour effet de l'imposer à l'autorité qui dresse et discute le budget de l'Etat. Il est évident, d'autre part, qu'elle devait toujours être inférieure à la recette affectée, puisque c'était justement l'excédent de la recette qui permettait de la masquer.

Ici, aucun lien logique entre la recette et la dépense qui a sur elle un privilège ; un seul fait les rapproche, c'est leur origine dans un même service. Mais le mode de procéder réalise à lui seul une mise en réserve et interdit à l'autorité budgétaire de disposer de telle recette en vue de la généralité des dépenses publiques, avant que soient soldées telles dépenses spéciales. L'affectation par préférence tient dans ce cas au mode de présentation des dépenses. Elle disparaît avec lui, lorsque les recettes et les dépenses du service intéressé sont soumises pour leur valeur brute au vote du Parlement.

En dehors de l'établissement d'un rapport de quotité entre certaines recettes et certaines dépenses, aucune spécialisation véritable n'existe.

Ainsi, lorsqu'on introduit dans un budget une dépense nouvelle, de nouvelles ressources sont parfois nécessaires pour conserver au budget son équilibre. Mais la nouvelle recette ne peut être considérée comme affectée à la nouvelle dépense. Elle est calculée de façon à combler l'écart existant entre les dépenses du nouveau budget et les recettes dont il tient le principe de ses prédécesseurs ; aucun rapport direct n'existe donc entre les ressources nouvellement créées et la

dépense qui a motivé leur introduction dans le budget ; aussi ne se préoccupe-t-on pas dans la suite de les faire concorder dans leur chiffre. Les recettes nouvelles s'ajoutent aux produits déjà existants pour couvrir l'ensemble des dépenses publiques.

L'affectation n'est pas non plus nécessairement réalisée lorsque, en organisant un service public, le législateur rejette les charges de ce service sur une catégorie spéciale de contribuables ; la taxe créée dans ce cas rappelle par son nom le service qui a motivé son introduction dans les recettes budgétaires. Quelquefois même les recettes faites par l'Etat pour se couvrir des frais du service prennent le nom de remboursements.

Quelles que soient dans ces divers cas les apparences extérieures, il n'y a pas de spécialisation si un des liens de quotité que nous avons caractérisés plus haut n'existe pas entre les recettes et les dépenses faites par l'Etat à l'occasion d'un même service. C'est ainsi qu'il ne faut pas considérer par exemple comme pourvus d'une affectation spéciale dans le budget français, les droits de vérification des poids et mesures, les droits de visite des pharmacies et des magasins de droguerie, les droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales, les droits d'épreuve des appareils à vapeur, les remboursements des frais de contrôle des distributions d'énergie électrique, les remboursements des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer, etc...

Nous avons vu que les ressources d'un service d'Etat productif de revenus ne sont affectées par préférence à ses dépenses que dans le cas d'organisation d'un budget industriel. Au cas contraire, aucune affectation n'est réalisée des recettes du service à ses dépenses. Il en est ainsi en France pour les taxes postales, qui se confondent dans les produits budgétaires sans qu'aucun équilibre soit établi entre elles et les dépenses du service postal.

Bien plus, du simple rapprochement dans les documents budgétaires des recettes et des dépenses d'un service, ne résulterait pas dans les mêmes conditions une affectation par préférence. Pour qu'existe l'affectation, il faut qu'à cette mise à part dans la forme s'ajoute un élément moral, l'existence entre recettes et dépenses d'un équilibre établi dans les conditions que nous avons essayé de déterminer plus haut.

Ainsi, en exécution de la loi prussienne du 14 juillet 1893 (1), les budgets des localités présentent en tableaux distincts pour chacun des services communaux, d'une part les dépenses et d'autre part les recettes. Le budget de la ville de Berlin contient treize subdivisions de ce genre (2). C'est là un rapprochement purement formel qui ne marque aucune affectation.

Les divers modes suivant lesquels se réalise l'affectation. — L'affectation, quel que soit son genre, crée un lien entre une dépense à faire et une recette à employer. Cet ensemble, comme nous l'avons dit plus haut, constitue soit une véritable individualité financière, soit une simple ébauche d'individualité.

Cette individualité, créée par le texte législatif qui établit l'affectation, peut étendre son existence sur une période plus ou moins longue. Ainsi chaque loi de finances donne naissance à une unité financière, le budget, dont les opérations, réunies sous le nom d'exercice, s'exécutent en une année augmentée des délais spéciaux de liquidation et de paiement.

Chaque budget constitue donc une individualité distincte. Aucune unité ne réunit une suite de budgets et les échanges qui se font entre eux sont de tous points

(1) Cette loi est la loi sur les impôts communaux « Kommunal abgabengesetz ».

(2) Voir G. Pellault de Saint-Agnan. *Le Budget de Berlin*, Th. D. Paris 1905, pp. 26 et 27.

semblables à ceux qui peuvent se produire entre deux établissements publics pourvus d'un budget propre.

Cependant, comme les dépenses et les recettes d'un budget ne se balancent jamais exactement, il est indispensable de réunir, soit dans un compte spécial, soit dans une caisse appelée caisse de réserve, les excédents et les déficits d'une même catégorie de budgets. Pour le budget français, c'est le Trésor qui, à moins de dispositions spéciales (1) réglant l'emploi des excédents ou l'extinction des déficits, réunit dans le compte des découverts et avances les excédents de dépenses et les excédents de recettes des budgets. Les budgets des colonies françaises ont chacun une caisse de réserve qui joue le même rôle. Le compte des découverts et avances et les caisses de réserve réalisent ainsi une pénétration entre dépenses et recettes d'individualités financières distinctes.

Pour les dépenses et les recettes qui figurent au budget de l'Etat, le seul qui nous intéresse, l'affectation est donc annuelle. Au contraire des lois de budget, la loi qui organise une caisse spéciale ne limite pas ses opérations dans le temps. Aucun arrêt ne se produit dans la gestion de cet établissement et, s'il est vrai de dire qu'il couvre ses dépenses annuelles avec ses recettes annuelles, il n'est pas moins juste de considérer que, par suite de la continuité de ses opérations, l'affectation des recettes aux dépenses ne se produit pas par année, mais se poursuit sans discontinuité de la création de la caisse à sa liquidation.

On peut, au point de vue de l'exécution, établir des

(1) Une de ces dispositions est l'article 27 de la loi du 27 février 1912 qui crée le compte provisionnel destiné à établir la solidarité entre les budgets de la législature 1910-1914, en réunissant leurs excédents et leurs déficits.

distinctions entre les affectations de recettes. La plus importante est celle qui peut être faite entre l'affectation que nous appellerons *directe* ou *immédiate* et celle que nous nommerons *indirecte* ou *médiate*.

L'affectation immédiate ou directe est l'affectation ordinaire. C'est celle qui se réalise lorsqu'un service couvre ses dépenses avec ses ressources propres sans faire appel à celles d'un autre service.

L'insuffisance des ressources destinées à acquitter telle dépense spéciale pourra donner naissance à une affectation indirecte.

En effet, si les ressources propres d'un service ne suffisent pas à couvrir ses dépenses, deux moyens se présentent qui permettent de faire face à ses charges. On peut procurer au service par l'emprunt de nouvelles recettes et lui imposer du même coup, comme nouvelles dépenses, le paiement des intérêts et de l'amortissement des sommes empruntées. On peut également faire à un service mieux pourvu un emprunt pour le compte du service déficitaire, et mettre à la charge de ce dernier les dépenses de remboursement.

Ce deuxième moyen est généralement employé pour couvrir les dépenses de certains services spéciaux du Trésor, ceux qu'on appelle services spéciaux débiteurs.

Lorsque les recettes affectées aux dépenses retracées par un compte de service spécial sont insuffisantes, ces dépenses sont provisoirement acquittées sur les ressources propres du Trésor. Dans la suite, lorsque les recettes propres du service viendront en recouvrement, un échange se produira en sens inverse qui rétablira l'équilibre.

Quel que soit le moyen adopté pour acquitter les dépenses du service, il est clair que l'affectation directe primitivement prévue est modifiée. Nous disons que, dans le deuxième cas, l'affection subsiste sous la forme d'une affectation indirecte ou médiate.

En effet, malgré la pénétration qui a été réalisée entre les budgets de deux individualités financières, aucun changement n'a été apporté en définitive aux relations de quotité qui avaient d'abord été établies entre leurs recettes et leurs dépenses ; aucune nouvelle recette ne leur a été attribuée en définitive et aucune nouvelle dépense imposée. Le prélèvement opéré sur les ressources du service prêteur n'a été que provisoire, de même les recettes du service emprunteur ont suffi en définitive à couvrir ses dépenses. Les recettes propres de chacune des individualités en cause sont donc restées d'une manière indirecte affectées à ses dépenses propres.

L'affectation médiate ne peut se produire que pour les recettes d'une individualité financière qui étend son existence sur plusieurs exercices ou plusieurs gestions (1). Lorsqu'en effet le budget, individualité annuelle, se trouve en déficit, il pourvoit à cette insuffisance de recettes au moyen des ressources propres du Trésor ; le prélèvement est pour lui définitif. Le remboursement, s'il se produit, ne pourra venir que d'une individualité étrangère au budget qui a profité de la recette (2). Nous verrons que l'affectation médiate

(1) Suivant que sa comptabilité est suivie par exercice ou par gestion.

(2) L'emploi d'un fonds de roulement ne donne pas naissance à une affectation médiate. Ainsi, dans l'exécution du budget, la dette flottante peut servir à acquitter au début de l'année les dépenses budgétaires auxquelles ne pourrait suffire le rendement faible en ces premiers mois des impôts et revenus publics. Le Trésor récupèrera avant la fin de l'exercice les avances qu'il avait pu faire de ce fait. Mais c'est là une opération purement matérielle. Seules doivent être considérées comme des avances qui changent en médiate une affectation directe, celles qui sont constatées par des situations définitives d'exercice, pour les services qui groupent leurs opérations par exercice et par des situations de fin de gestion, pour ceux dont la comptabilité est suivie par gestion.

se produit cependant dans ce cas par l'intermédiaire du compte des découverts et avances du Trésor.

On peut également distinguer l'affectation modifiable de l'affectation immuable. Une affectation peut, en général, être modifiée par un texte de loi. Ainsi, les budgets, qui se soldent par un excédent de recette, voient souvent un texte de loi ajouter au bloc des dépenses auxquelles ils devaient d'abord faire face de nouvelles dépenses que le reliquat servira à payer. Exceptionnellement, l'affectation ne peut être modifiée lorsqu'elle a été établie par contrat avec un tiers, ou qu'un tiers l'a imposée par un acte unilatéral. Ainsi, l'affectation de certains revenus aux intérêts de la dette publique ne saurait être supprimée sans le consentement exprès ou tacite des créanciers. De même, lorsqu'un particulier lègue à une personne publique une somme dont il détermine l'emploi, aucun autre usage ne peut en être fait. Si un autre emploi lui est donné, ce ne peut être que par suite d'une erreur.

Parmi les découverts du Trésor, est inscrite une somme de 4.786.830 fr. 23 sous la rubrique « Succession Giffard. Régularisation d'avances. » (1) Cette inscription est la conclusion de l'emploi indu d'un legs fait à l'Etat. La somme léguée avait été perçue par les receveurs des domaines et versée aux budgets de 1885 à 1891 au détriment des dépenses dotées. Le Trésor dut faire une avance pour remplacer les sommes qui avaient été ainsi absorbées. Aucun budget n'ayant remboursé, la loi du 14 juin 1902 (article 17) porta la somme avancée aux découverts du Trésor. (2)

(1) Voir Compte général de l'Administration des Finances. Année 1911. 1er volume, p. 620.

(2) L'affectation primitive subsiste dans cet exemple sous forme d'affectation médiate.

Enfin, certaines affectations sont sous condition, suspensive ou résolutoire.

Un exemple de condition résolutoire est offert par les fonds de concours. On sait que les fonds de concours sont fournis par des départements, des communes ou des particuliers pour lesquels certaines dépenses budgétaires présentent un intérêt spécial. Les sommes reçues à ce titre par l'Etat sont mises en réserve et affectées aux travaux qui ont motivé leur versement. Si ces travaux ne les absorbent pas dans les cinq années qui suivent ce versement, l'affectation est détruite et les sommes non consommées sont portées aux produits divers du budget.

Les ressources propres du Trésor sont affectées sous condition suspensive aux dépenses des budgets qui, dressés en équilibre, se soldent par un déficit. La condition est constituée par l'existence du déficit. Lorsqu'elle se réalise et qu'aucune disposition législative spéciale n'intervient pour donner de nouvelles recettes au budget déficitaire, un prélèvement est fait à son profit sur les ressources du Trésor jusqu'à concurrence de l'insuffisance des produits budgétaires.

CHAPITRE II.

Les spécialisations de Recettes dans les Finances de l'Etat français.

La centralisation absolue des recettes comporte des avantages capitaux qui devraient en rendre l'application constante. Mais on sait que la rigueur des principes s'accommode mal d'une stricte réalisation.

On ne pouvait donc espérer écarter absolument la spécialisation que, dans divers cas, des raisons spéciales paraissaient rendre légitime. On a cependant posé des règles générales bannissant la spécialisation, et l'on s'y conforme tant qu'il n'y a aucune raison spéciale de les enfreindre. L'affectation reste donc toujours l'exception.

En posant ces règles, on a visé l'affectation dans les formes qui décelaient le mieux sa présence ; ces formes étaient en même temps celles qui la rendaient le plus dangereuse. Dans le cas où elle comporte des formes spéciales, nous aurons à discuter l'opportunité de l'affectation en elle-même et à déterminer les défauts ou les avantages propres du procédé spécial de mise à part. Enfin, nous rencontrerons un genre de spécialisation dont aucune forme spéciale ne signale l'existence et qui ne se révèle qu'à la confrontation entre les lignes de recettes et les articles de dépenses du budget.

C'est d'après leur forme que nous jugerons les exemples de spécialisation que présentent nos finances, et non d'après les caractères de fond que nous avons

déterminés dans le chapitre précédent. Nous devons, en effet, nous placer dans le domaine du droit positif et étudier l'affectation telle qu'elle se présente dans la pratique financière française avec l'aspect spécial qu'elle tient du procédé suivant lequel elle se réalise.

Pour que la centralisation des recettes de l'Etat fût absolue, il faudrait d'abord réunir dans le budget toutes les recettes et toutes les dépenses, donc s'interdire la spécialisation hors budget, puis bannir du budget lui-même toute affectation spéciale. Pour cela, il faudrait d'abord renoncer aux totalisations séparées et détruire ensuite tout rapport de quotité qui pourrait exister entre des recettes et des dépenses inscrites au budget général. Une même affectation peut, sans changer de caractère, revêtir l'une quelconque de ces trois formes. Rien ne s'opposerait à ce qu'une recette, d'abord réservée hors budget pour couvrir telle dépense spéciale, fut incorporée dans le budget pour en former une division spéciale, puis, fût englobée dans la masse des recettes du budget général, sans que ce rattachement fit disparaître le lien de quotité auquel tient l'existence de l'affectation. C'est ce qui se produirait, si les lycées, actuellement autonomes, faisaient l'objet d'un budget annexe, puis voyaient leurs recettes et leurs dépenses incorporées dans le budget général sans que la spécialisation fut supprimée au fond.

Spécialisation extra-budgétaire. — Les premières règles que nous rencontrons parmi celles qui sont destinées à faire échec à la spécialisation, concernent la spécialisation hors budget. C'est là sa forme la plus grave, car elle aboutit à enlever à l'autorité budgétaire la connaissance d'un certain nombre d'opérations financières qu'elle devrait normalement régler.

La règle peut s'énoncer de la façon suivante :

Toutes les recettes, toutes les dépenses faites pour le compte de l'Etat doivent, en principe, figurer dans son budget.

La règle du produit brut. — Et d'abord, toutes les dépenses doivent être inscrites au budget, c'est ce que M. Jèze appelle la règle du produit brut. Elle interdit à un service dont les produits dépassent les dépenses de cacher ces dernières derrière les recettes en ne portant au budget que l'excédent. La question de la légitimité des contractions budgétaires, qui ne présente guère d'intérêt aujourd'hui que pour les exploitations industrielles de l'Etat, ne s'est pas posée historiquement à leur sujet.

Une contraction, habituelle sous l'ancien régime, et qui fut signalée par Necker dans son compte-rendu au Roi de janvier 1781, avait pour effet de laisser dans l'ombre les frais de recouvrement des impôts. Le produit net figurait seul dans les comptes du Trésor royal. Ce mode de procéder était encore en vigueur au début de la Restauration et la spécialisation extra-budgétaire qui en résultait attira la première l'attention des pouvoirs publics. L'ordonnance royale du 26 mars 1817, qui posa la règle du produit brut pour le budget de l'Etat, ne vise, en effet, que les frais de recouvrement des impôts, mais les motifs qui l'ont fait adopter à ce sujet étendent son domaine sur les dépenses de tous les services productifs.

Remarquons que, dans le cas de mise à part des frais de recouvrement des impôts, l'affectation ne reposait sur aucune raison logique, elle tenait au mode de comptabilité lui-même ; c'est ce qui explique qu'elle ait dû disparaître aussitôt que fut inaugurée dans notre pays l'organisation financière qui découle du fonctionnement du régime parlementaire. Un des principes essentiels

du gouvernement parlementaire est, en effet, l'autorisation et la fixation préalables par le Parlement de toutes les dépenses de l'Etat.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, de dépenses faites par un service industriel producteur d'excédents, l'affectation est dans le fond des choses. Aussi ne nous étonnerons-nous pas qu'on ait proposé ce mode de comptabilité pour certains services industriels de l'Etat, pour le plus important, le service des Postes, car ce mode de comptabilité qui, par lui-même, suffit à réaliser l'affectation, assurerait d'une façon certaine aux dépenses d'une exploitation industrielle l'exercice du droit de préférence qu'elles doivent normalement avoir sur les recettes qui leur correspondent.

La règle de l'universalité. — Toutes les recettes de l'Etat doivent également figurer dans son budget. Il ne faut pas qu'un service dissimule certaines de ses recettes derrière des dépenses en ne portant au budget que l'excédent de ses dépenses.

Cette règle, à laquelle M. Jèze réserve le nom de règle de l'universalité, donnée par M. Stourm à l'ensemble des deux règles, a été posée, comme la règle du produit brut, sous la Restauration. Elle est l'œuvre de l'ordonnance du 14 septembre 1822. Ce texte visait seulement les recettes faites accidentellement par les ministères et consacrées par eux à couvrir, en dehors du budget de l'Etat, certaines de leurs dépenses. Mais la règle posée en 1822 s'étend d'une manière toute naturelle aux recettes des services autonomes. Nous trouverons dans nos finances, comme faisant exception à cette règle, les services qui augmentent irrégulièrement leurs crédits en s'appropriant certaines de leurs recettes accidentelles et les services pourvus de l'autonomie financière, qui couvrent avec leurs recettes tout ou

partie de leurs dépenses et s'alimentent, s'il y a lieu, au budget général jusqu'à concurrence de l'insuffisance de leurs ressources propres.

Le morcellement budgétaire et la règle de l'unité. — Les recettes et les dépenses de l'Etat une fois réunies dans son budget, une règle interdit les totalisations séparées. C'est la règle de l'unité budgétaire, elle n'est posée par aucun texte de loi ; elle est seulement, selon les époques, suivie ou non dans l'élaboration du budget.

Il ne faudrait pas croire que la pratique des totalisations séparées ne puisse s'appliquer qu'aux affectations du premier genre, dans lesquelles la recette et la dépense se balancent exactement ; sans doute, les deux totaux d'un budget spécial doivent être rigoureusement égaux ; mais parmi les recettes peut figurer un prélèvement sur les ressources du budget général, parmi les dépenses un versement à ce même budget. Les trois genres d'affectation sont donc compatibles avec une totalisation séparée.

L'existence d'un total séparé ne crée pas à elle seule une spécialisation, comme le fait la mise à part hors budget. Mais, lorsqu'une affectation existe déjà dans le fond des choses, elle peut s'isoler en un budget distinct du budget général.

Cette forme mérite cependant en elle-même d'attirer l'attention. Elle a certains inconvénients qui lui sont propres et qui l'ont fait bannir, en général, de la pratique budgétaire ; on lui reproche surtout de détruire la clarté et de favoriser le gaspillage. Mais, dans d'autres cas, on a pu considérer que ses avantages l'emportaient sur ses inconvénients, par exemple au cas d'affectation par préférence, où elle aboutit à maintenir dans son intégrité sur les recettes d'un service le droit de préférence en faveur des dépenses sans lequel une affectation de ce genre ne saurait subsister.

La règle de l'unité interdit donc toute division dans la loi annuelle du budget. Les exceptions passées ou présentes à cette règle sont les budgets extraordinaires, le budget sur ressources spéciales pour certaines de ses dépenses, les budgets annexes, le budget de l'amortissement du second empire, le budget général de la dette publique sous la Restauration, le service spécial des avances pour garanties d'intérêt qui fut rattaché aux budgets.

La même règle interdit également l'isolement de certaines dépenses et de certaines recettes dans des lois spéciales dépourvues de l'annualité ; les deux comptes de liquidation, les services spéciaux sur lesquels des crédits étaient ouverts par lois, furent des exceptions à la règle de l'unité.

Les spécialisations intra-budgétaires. — Il peut aussi exister des affectations spéciales en dehors de toute totalisation séparée ; il suffit pour s'en convaincre de penser aux anciens budgets extraordinaires. La spécialisation aurait-elle été détruite si, par égard pour la règle de l'unité budgétaire, on avait supprimé le total d'un de ces budgets et inscrit ses dépenses et ses recettes à la suite de celles du budget ordinaire en laissant subsister la correspondance établie entre elles ? Il existe donc une spécialisation que ne révèle aucune forme particulière ; seules les correspondances spéciales étudiées au chapitre précédent permettront de la déceler. Aucune règle de forme ne peut atteindre une affectation de ce genre ; il faut pour la bannir l'attaquer de front et interdire dans un budget toute correspondance entre recettes et dépenses prises à part.

Une affectation véritable est donc réalisée lorsque des dépenses extraordinaires sont inscrites à un budget

qui comprend pour une somme équivalente des recettes d'emprunt (1).

Il en est de même pour certains remboursements inscrits au budget général, pour les fonds de concours et pour toutes les recettes rattachées au budget dans la forme des fonds de concours.

Enfin un service industriel peut voir ses opérations incorporées dans le budget de l'Etat sans que soit supprimée l'affectation par préférence de ses recettes à ses dépenses ; il suffit pour cela que subsiste entre elles la correspondance qui caractérise une exploitation véritablement industrielle. Il est rare cependant qu'une telle confusion ne fasse pas disparaître le lien tout moral auquel tient cette affectation, car, les recettes n'étant réservées au service par aucun procédé spécial, elles se trouvent mal défendues contre l'invasion menaçante des dépenses générales.

---

(1) Dans le budget de 1877 existait au Ministère des Travaux publics une section spéciale intitulée « travaux extraordinaires sur ressources extraordinaires ». Les dépenses de cette section s'élevaient à 69.460.682 fr. Des obligations furent émises au profit du budget de 1877 pour une somme équivalente (article 9 de la loi de finances du 29 décembre 1876). Ce fut une spécialisation véritable qui préluda à la création du budget extraordinaire de 1878.

DEUXIÈME PARTIE

La centralisation des recettes et les spécialisations extra-budgétaires.

La stricte application de la règle du produit brut et de la règle de l'universalité combinées aboutirait à faire figurer dans le budget toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat. Les exceptions à cette règle sont nombreuses, elles peuvent être rangées en deux catégories : certaines parmi les dépenses extra-budgétaires sont effectuées par les agents du Trésor public et retracées dans les comptes du Trésor ; les autres sont exécutées par les agents de diverses administrations publiques, établissements publics pour la plupart.

L'affectation réalisée hors budget ne sera pas d'ordinaire simple. Les différentes individualités qui groupent leurs dépenses et leurs recettes hors budget n'affectent pas en général l'ensemble de leurs recettes à l'ensemble de leurs dépenses. Leurs budgets comportent souvent des totalisations séparées ; d'autre part, certaines de leurs dépenses, qui paraissent incorporées dans une masse, sont couvertes par des ressources spéciales.

CHAPITRE PREMIER

DES AFFECTATIONS SPÉCIALES EXTRA-BUDGÉTAIRES RETRACÉES PAR LES COMPTES DU TRÉSOR

Le Trésor est l'Administration de l'Etat par l'intermédiaire de laquelle s'exécute le budget. Mais ce n'est là qu'une partie de son rôle. Le Trésor, que certains définissent à l'aide d'une métaphore : « le grand réservoir des ressources de l'Etat », ou encore : « le banquier des budgets » (1), a également, à côté des dépenses et des recettes qu'il fait pour le compte des budgets, ses opérations propres qui portent le nom d'opérations de trésorerie.

Les opérations propres du Trésor. — Ces opérations ont trait soit à des dépôts en compte courant effectués dans les caisses de l'Etat par les particuliers ou les établissements publics, soit à l'exécution de recettes ou de dépenses pour le compte de ces mêmes personnes ; ce sont enfin des opérations d'ordre intérieur (mouvements de fonds, inscriptions de recettes et de dépenses à des comptes provisoires, etc.).

Mais nous verrons que certaines recettes et certaines dépenses inscrites dans les comptes du Trésor sous le prétexte qu'elles constituent des opérations d'ordre dont les résultats se balanceront finalement, sont de véritables recettes et dépenses de l'Etat qui ne diffè-

(1) Voir Stourm, *Le Budget*, 6e édition 1909, p, 258 à 260.

rent qu'en apparence de celles que rassemble le budget annuel. Les recettes d'Etat ainsi employées et les dépenses ainsi effectuées hors budget sont généralement celles des services spéciaux du Trésor que nous rencontrerons plus loin et dont, vu leur diversité, on ne peut donner de définition plus précise que celle-ci : « ce sont des comptes ouverts au Grand Livre de la comptabilité publique en vue de développer les opérations de divers services intéressant le Trésor » (1). Plusieurs de ces comptes constituent de véritables petits budgets à côté du budget général.

La dette flottante. — Pour effectuer les dépenses qui lui incombent de ces divers chefs, le Trésor a besoin d'un fonds de roulement qui maintienne toujours les fonds en caisse au niveau des besoins journaliers. D'autre part, il arrive que certains des services gérés par le Trésor se trouvent momentanément à court de ressources et ne peuvent faire face à leurs dépenses : il faut leur procurer des ressources nouvelles pour combler ce déficit.

D'un autre côté, la plupart des dépôts faits dans les caisses du Trésor, bien que remboursables à vue, laissent, aux comptes auxquels ils s'inscrivent, un solde créditeur dont la valeur est à peu près invariable, les remboursements courants étant compensés par de nouveaux versements.

Il est naturel, dans ces circonstances, d'employer les fonds ainsi disponibles à acquitter les dépenses des divers services gérés par le Trésor en attendant que leurs ressources soient recouvrées ; cette idée une fois admise, on est naturellement conduit à augmenter l'importance des disponibilités du Trésor et l'on ajoute aux

(1) Définition donnée par Stourm, *op. cit.*, page 263.

dépôts gérés dans l'intérêt des dépositaires et employés accidentellement, de nouveaux fonds qui entrent dans les caisses du Trésor pour lui servir de ressources provisoires.

Les deniers versés en dépôt ou en compte-courant dans les caisses du Trésor ne peuvent pas tous indistinctement recevoir une utilisation provisoire ; une énumération limitative, qui varie suivant les époques (1), est donnée des comptes où l'on pourra puiser pour les besoins du Trésor : l'ensemble des ressources que leurs opérations propres laissent disponibles dans les caisses du Trésor prend le nom de *dette flottante* (2).

On appelle dette cet ensemble de soldes créditeurs parce qu'il se compose de sommes dues par le Trésor soit aux particuliers, soit à des services d'Etat dotés d'une organisation financière spéciale. L'épithète de flottante a été donnée à cette dette, car la quotité de la somme disponible varie d'un jour à l'autre entre les mains du Trésor.

Ces divers soldes créditeurs ne sont pas employés l'un après l'autre suivant les besoins ; ce n'est pas sur tel compte spécial de dépôt que sont prélevées les ressources employées pour les besoins de tel service qui puise à la dette flottante. Inversement, lorsque surviennent les recettes propres des services emprunteurs, elles ne

(1) Voir le relevé des ressources de la dette flottante de 1816 à 1882 dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances*, 1882, II, page 134.

(2) Sur la dette flottante voir Louis Gautier, *Essai d'analyse financière des découverts du Trésor sous la troisième République*. Th. D. Paris 1904 ; Ganne de Beaucoudray, *De l'ensemble des moyens de trésorerie et spécialement de la dette flottante*, Th. D. Caen 1907 et *Dictionnaire des finances* de Léon Say, article « Dette flottante » par Léon Say.

sont pas employées à restituer à tel compte spécial les recettes qui lui avaient été d'abord enlevées (1).

La dette flottante couvre donc d'une manière provisoire les dépenses de certains services ; en échange, les ressources propres de ces services sont, lorsqu'elles se produisent, employées à reconstituer ses disponibilités et à faire face, le cas échéant, au remboursement des fonds déposés. De là est venue l'idée de faire de la dette flottante une sorte d'individualité financière interposée entre les créanciers du Trésor et les services emprunteurs.

Ainsi, M. Poincaré disait, dans son rapport sur le budget de 1893 : « La dette flottante... est un véritable banquier qui reçoit des dépôts, qui émet des billets et qui fait des avances. Elle prête et elle emprunte. Si paradoxal qu'il soit de dire d'une dette qu'elle puisse être créancière, la dette flottante a un actif et un passif » (2).

Cette image, qui ne doit pas être prise au pied de la lettre, indique bien quel genre de pénétration collective réalise la dette flottante entre les dépenses et les recettes de certains services publics et celles de certains comptes de trésorerie.

(1) Il est cependant arrivé que des dépenses fussent provisoirement couvertes spécialement sur tels fonds entrant dans la composition de la dette flottante. Ainsi la loi du 11 juillet 1869 (article 8) et la loi du 1er juin 1898 (article 8) déléguaient provisoirement aux dépenses des caisses des chemins vicinaux et des établissements scolaires les fonds déposés par les communes et les établissements publics (parmi lesquels la Caisse des Dépôts). Ces ressources épuisées, des émissions d'obligations trentenaires devaient fournir aux caisses les ressources qui leur étaient nécessaires. C'était une véritable mise à part au sein de la dette flottante, puisque le montant des ressources spécialement déléguées permettait d'établir le maximum des avances payées sur les fonds de cette dette.

(2) Rapport à la Chambre sur le Budget de 1893, *Journal Officiel* 1892, Annexes, Chambre, Session extraordinaire, page 1697.

Cette pénétration a même pour objet des catégories très diverses de services publics, puisque, parmi les ressources de la dette flottante, figurent des fonds versés en dépôt par des établissements publics dotés d'une organisation financière spéciale. Ces fonds étant ainsi provisoirement employés à faire face aux besoins des services du Trésor déficitaires, une pénétration se produit par l'intermédiaire de la dette flottante entre les budgets des services qui puisent à cette dette et ceux des établissements qui y versent une partie de leurs ressources disponibles.

L'état de développement de la dette flottante, publié chaque année dans les développements du projet de budget et dans le compte général de l'Administration des Finances, donne le détail des comptes qui versent à la dette flottante (1).

Elle comprend d'abord les Bons du Trésor, émis dans la limite fixée annuellement par la loi de finances pour les besoins du service de trésorerie, puis les disponibilités résultant pour le Trésor de l'émission de mandats par divers comptables.

On peut ranger dans une deuxième catégorie certaines des sommes entrées au Trésor en vertu des comptes-courants et certains des fonds déposés dans ses caisses. Nous y trouvons des fonds versés au Trésor par des établissements particuliers, par des collectivités publiques étrangères à l'Etat, communes, départements, colonies, enfin des fonds mis à la disposition du Trésor par des établissements publics d'Etat pourvus d'une organisation financière. Les principaux de ces établissements sont : la Caisse des Dépôts, qui verse de

(1) Voir dans le Compte général de l'Administration des finances pour 1911, vol. I, p. 628 et 629, le tableau de développement de la dette flottante de 1901 à 1911 et p. 534 et 535, le développement des mouvements de cette dette pour l'année 1911.

son propre chef et du chef de la Caisse des retraites pour la vieillesse et de la Caisse nationale d'épargne, et l'Etablissement des Invalides de la Marine.

Une catégorie spéciale est formée par le compte des fonds particuliers des comptables des finances. Ce sont les avances que les trésoriers généraux font au Trésor, soit avec leurs fonds personnels, soit avec les fonds déposés dans leurs caisses par les particuliers. L'importance de ce moyen de trésorerie qui fût autrefois le principal pourvoyeur du fonds de roulement est aujourd'hui très réduite.

Les fonds de la dette flottante ne sont pas les seuls qui puissent ainsi recevoir une affectation provisoire. Les ressources disponibles des comptes des services spéciaux du Trésor peuvent être employés de la même façon ; leur affectation devient alors médiate.

Services spéciaux du Trésor.— Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la plupart des dépenses d'Etat effectuées hors budget le sont sur des comptes de services spéciaux du Trésor.

Mais il ne faudrait pas croire que tous les comptes de services spéciaux du Trésor sans distinction concernent des recettes d'Etat employées hors budget.

L'un d'eux, le compte des cautionnements en numéraire, suit les variations de la dette contractée par l'Etat du fait des cautionnements auxquels sont assujettis les comptables de deniers publics et les titulaires de certaines fonctions. Il s'agit donc de dépôts analogues sur plus d'un point à ceux qui s'inscrivent parmi les ressources de la dette flottante.

D'autres servent de réserve à certaines ressources budgétaires spécialisées ; les dépenses auxquelles ces ressources sont affectées s'inscrivent au budget ; en échange il est prélevé au profit des budgets sur le cré-

dit de ces comptes des sommes égales aux dépenses qu'ils assument. On peut caractériser ces comptes en les nommant *comptes d'attente pour recettes budgétaires*.

Peuvent être rangés dans cette catégorie : le compte des fonds de concours, les comptes du produit de l'aliénation d'immeubles militaires affecté à divers travaux exécutés par les soins du Ministère de la Guerre, du produit de l'aliénation de terrains provenant des fortifications de places déclassées, du produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage, du produit des dons et legs attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, les divers comptes des avances de la Banque de France, le compte de ses redevances annuelles.

Entrait également dans cette catégorie le compte du produit de la vente des matières remises à l'administration des Domaines par les services de la marine, qui fut créé par l'article 39 de la loi du 26 décembre 1890 ; il disparut en 1892 et sa clôture fut prononcée par l'article 18 de la loi du 16 juin 1902 portant règlement de l'exercice 1892 (1).

D'autres constituent de véritables petits budgets auxquels des crédits sont ouverts par des lois spéciales. Nous les étudierons avec les dépenses budgétaires. Tel est le compte de perfectionnement du matériel d'armement.

On divise, en général, les services spéciaux du Trésor pris dans leur ensemble en services spéciaux créditeurs et services spéciaux débiteurs : pour les premiers, ce sont les recettes qui se présentent en premier lieu, elles sont mises en réserve et couvrent les dépenses au

(1) Ces ressources servaient à doter certains chapitres spéciaux du budget de la Marine.

fur et à mesure qu'elles surviennent ; pour les autres, les dépenses précèdent les recettes ; ils font appel pour les couvrir aux ressources de la dette flottante ou à des émissions d'obligations à court terme.

Par une réciprocité toute naturelle, les ressources disponibles des services spéciaux créditeurs peuvent recevoir les mêmes emplois provisoires que celles de la dette flottante et sont comptées au même titre que ces dernières au nombre des disponibilités du Trésor. (1)

Services spéciaux créditeurs. — Les comptes de services spéciaux que nous avons mis à part comme se rapportant à des opérations d'ordre budgétaire sont des comptes spéciaux créditeurs.

Ces comptes éliminés, nous pouvons aborder ceux des services spéciaux créditeurs qui sont la mise en œuvre hors budget de l'emploi spécial de ressources procurées par l'impôt ou l'emprunt.

Tel était le compte soldé en 1907 des « Taxes de raffinage et de fabrication des sucres affectées au paiement des primes d'exportation et des détaxes accordées en exécution de la loi du 7 avril 1897 ». C'est la loi du 29 juin 1897 qui avait prescrit l'ouverture de ce compte. Le produit des taxes de raffinage et de fabrication pourvoyait hors budget au paiement des primes d'exportation et des détaxes. Si, en fin d'année, le solde était créditeur, l'excédent était porté parmi les recettes du

(1) Cette affectation provisoire est également suivie par les ressources des comptes de services spéciaux qui servent de réserve à certaines recettes budgétaires. Celles-ci se différencient donc des autres recettes budgétaires par le trait suivant : Entrées dans les caisses du Trésor avant que soient prévues les dépenses auxquelles elles devront faire face, elles restent disponibles pendant un temps plus ou moins long, ce qui permet de les détourner provisoirement de leur affectation. L'affectation provisoire est possible pour elles, car elles ne sont recettes budgétaires qu'en expectative.

budget ; si les ressources du compte ne suffisaient pas à couvrir ses dépenses, un crédit supplémentaire mettait le déficit à la charge du budget courant.

La loi de finances du 30 janvier 1907 (article 26) a supprimé ce compte et l'affectation spéciale a par là-même disparu. (1)

De même, lorsqu'en vertu de la loi du 26 février 1903, des obligations à court terme furent émises par le Trésor pour faire face aux déficits des exercices 1901 et 1902, le produit de l'émission fut porté au crédit d'un compte de service spécial du Trésor. Les ressources de ce compte durent pourvoir aux insuffisances de recettes des exercices précités, mais elles servirent également à couvrir une dépense qui ne figura à aucun budget ; les frais matériels de l'émission qui s'élevèrent à 256.271 francs 47.

De la même manière sont employées hors budget, en vertu de la loi du 18 mars 1910, à des prêts aux sinistrés, les avances consenties à cet effet par la Banque de France et inscrites à un compte de service spécial.

Services spéciaux débiteurs. — Il arrive souvent qu'un service spécial qui doit pourvoir à ses dépenses à l'aide de recettes spéciales voie la réalisation de ses ressources retardée. Dans ce cas, le Trésor se substitue à lui pour le paiement de ses dépenses courantes et le service devient débiteur.

Services spéciaux débiteurs dont les dépenses sont couvertes au moyen d'emprunts. — L'écart provisoire qui existe entre les ressources et les charges du service

(1) Voir exposé des motifs de la loi du budget au Sénat. Annexes n° 438, page 29 et Rapport général supplémentaire de M. Mougeot ; V. discussion entre MM. Peytral et Caillaux, ministre des Finances, Sénat, Débats, session ordinaire, *J. O.* du 26 janvier 1907, page 316.

est quelquefois couvert par un emprunt. L'emprunt s'effectue en obligations du Trésor à court terme. Les recettes propres du service amortiront par la suite la dette qu'il a contractée. La première affectation ne subsiste pas ; elle est dédoublée, car, au service, ont été attribuées de nouvelles recettes propres en vue de ses dépenses actuelles ; les recettes qui lui avaient été primitivement assignées devant faire face par la suite au remboursement des obligations émises.

C'est ainsi que s'est réalisée et que se poursuit encore dans une faible mesure, l'opération inscrite parmi les services spéciaux du Trésor sous le titre de : « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires. » La loi du 17 février 1898 avait décidé qu'il serait pourvu aux dépenses nécessitées par le perfectionnement du matériel d'armement, la réinstallation des services et la construction d'une nouvelle enceinte de Paris au moyen du produit de l'aliénation d'immeubles militaires désaffectés ou de fortifications déclassées, et spécialement des fortifications Ouest et Nord de Paris.

L'article 3 de la loi prévoyait qu'au cas d'insuffisance provisoire des recettes ci-dessus, le produit d'une émission d'obligations sexennaires servirait à doter le compte. Les intérêts des obligations se sont ajoutés aux dépenses du service. En 1900, le service spécial du perfectionnement du matériel d'armement avait dépensé plus de deux cents millions, tandis que le produit des aliénations n'avait pas atteint six millions.

La loi du 30 décembre 1900 a disposé que seules continueraient à être imputées au compte les dépenses de réinstallation de services. De plus, en l'absence des recettes primitivement prévues, on applique chaque année à l'amortissement des obligations émises pour le compte du perfectionnement du matériel d'armement

l'annuité d'amortissement de la dette à terme dont l'inscription dans les budgets résulte de l'article 78 de la loi du 8 avril 1910 (1).

La deuxième partie de l'opération nous intéresse seule au point de vue des affectations extra-budgétaires, puisque le compte de perfectionnement constituait une sorte de petit budget ; des crédits étaient en effet ouverts par le vote du Parlement à chacune des trois sections, qui pouvaient ainsi être assimilées à des chapitres budgétaires.

Une marche identique fut suivie pour le plus fameux des services spéciaux du Trésor, celui des « Avances aux Compagnies de chemins d'intérêt général pour garantie d'intérêts », créé par la loi du 8 août 1885. Comme il s'agissait de dépenses remboursables, on avait imaginé de pourvoir au paiement des avances par des émissions d'obligations du Trésor à court terme et d'amortir ensuite les obligations émises à l'aide des sommes remboursées par les Compagnies. La loi de Finances fixait chaque année, dans un titre spécial, le montant des avances autorisées. A partir de 1893, les avances furent inscrites au budget général et les sommes versées par les Compagnies furent portées aux recettes budgétaires. Les ressources primitivement escomptées pour l'amortissement des obligations du Trésor ont donc été détournées de leur affectation primitive, (2) mais le plan primitif avait reçu un commencement d'exécu-

(1) Au cours des années 1910 et 1911 deux crédits, l'un de 1.582.595 fr., l'autre de 3.077,535 fr., ont été appliqués aux obligations du compte de perfectionnement. Voir sur ce compte l'étude de M. Stourm, *Economiste Français*, 1898, I, page 395.

(2) Au remboursement des obligations du Trésor ont d'abord été affectés des crédits budgétaires annuels et les excédents de recettes de divers budgets ; puis l'amortissement a été suspendu. Le solde débiteur du compte était au 31 décembre 1911 de 103.371.745 fr. 37.

tion au cours des années 1889 à 1892, car pendant ces années s'étaient produits des remboursements qui avaient été portés au crédit du service spécial.

Services spéciaux débiteurs pourvus sur les disponibilités du Trésor. — Il est cependant assez rare qu'en face de l'insuffisance des ressources propres d'un service spécial, on ait recours à la création de nouvelles ressources, comme ci-dessus ; le plus souvent, le Trésor fait face aux dépenses des services déficitaires au moyen de ses disponibilités et l'affectation primitivement prévue entre les recettes et les dépenses des services spéciaux emprunteurs est maintenue sous forme d'affectation médiate.

Pour quelques services spéciaux, l'insuffisance provisoire des recettes est possible mais douteuse ; il en est ainsi pour les services qui doivent faire face à certaines charges avec des ressources d'impôts ou le produit de certaines aliénations, par exemple pour le compte intitulé : « Taxe de fabrication sur les alcools d'industrie affectée au paiement de l'indemnité de 9 fr. par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools, en vertu des lois des 25 février 1901 et 30 mars 1902. »

Le produit de cette taxe doit suffire à couvrir la dépense sans recevoir d'autre emploi et le taux est calculé en conséquence. Le solde du compte étant cependant débiteur au 31 décembre 1906, le taux de la taxe a été élevé en 1907, puis en 1908. Les produits affectés aux dépenses du service ayant été augmentés, le compte accusait un solde créditeur au 31 décembre 1911.

Cependant, pour la plupart des services spéciaux débiteurs, le déficit est certain dès l'ouverture du compte, car il s'agit d'avances faites à des particuliers ou à des collectivités distinctes de l'Etat. Aux dépenses

assumées du fait de ces avances sont affectées d'une manière médiate les sommes versées en remboursement : c'est, parmi les disponibilités du Trésor, la dette flottante qui fournit la majeure partie des ressources sur lesquelles seront provisoirement payées les dépenses du service.

C'est une affectation de ce genre que marquent les comptes :

« Avance au budget local de la colonie de la Guadeloupe pour réparer les dégâts du tremblement de terre du 29 avril 1897. »

« Avance au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts du cyclone des 27 et 28 février 1898. »

« Prêts faits à l'industrie ». Les comptes d'avances remboursables aux caisses des écoles et des chemins vicinaux entraient aussi dans cette catégorie.

Le mécanisme de l'opération suivante fut analogue :

Avant la loi du 18 juillet 1866, les courtiers en marchandises avaient le droit de présenter leurs successeurs. Lorsque cette loi déclara libre leur profession, des indemnités leur furent attribuées. Ces indemnités, payées sur un compte de service spécial avec les fonds du Trésor, devaient être finalement couvertes au moyen du produit des droits d'inscription imposés aux nouveaux courtiers et de l'excédent du produit des patentes de la catégorie intéressée par la réforme, sur le produit des patentes de 1866. Ces produits se faisant d'ailleurs attendre, la plus grosse partie de la dépense fut mise définitivement au compte du Trésor (1).

Services spéciaux comptes d'attente pour dépenses budgétaires. — On peut appeler compte d'attente pour dépenses budgétaires, par analogie avec les comptes

(1) C'est à dire portée au compte des découvertes et avances du Trésor que nous étudierons plus loin.

d'attente de recettes rencontrés plus haut, ceux dont les dépenses seront finalement soldées avec des ressources budgétaires, mais qui, avant l'ouverture des budgets payeurs, demandent au Trésor des ressources pour faire face à leurs dépenses.

La loi du 2 août 1872, qui a attribué à l'Etat le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques, disposait dans son article 3 qu'il serait procédé à l'expropriation des fabriques d'allumettes chimiques existant à l'époque de la loi. Le Ministre des Finances était autorisé à faire l'avance des sommes nécessaires au paiement de ces indemnités. L'avance devait être régularisée, partie au moyen d'un prélèvement annuel sur les produits du monopole, partie sur crédits budgétaires.

Pour la part des dépenses qui fut couverte finalement sur crédits budgétaires, c'est-à-dire pour la plus importante, le compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor fut un compte d'attente pour dépenses budgétaires.

Le compte ouvert pour la liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et constructions scolaires n'a cessé de faire partie de cette catégorie qu'en 1903, date jusqu'à laquelle des crédits budgétaires furent portés très régulièrement à son crédit.

Ce compte a recueilli les dépenses des anciennes caisses vicinale et scolaire qui furent mises à la charge du Trésor en présence de la pénurie des ressources d'abord escomptées. Pour la majeure partie des avances faites à cette occasion, la Caisse des dépôts s'est substituée au Trésor ; pour le reliquat, le Trésor a été remboursé jusqu'en 1902 sur crédits budgétaires. L'amortissement des avances est aujourd'hui suspendu (1).

(1) Les services spéciaux de cette catégorie paraissent devoir s'étendre puisque le projet de budget de 1913, comprend après examen de la

Il ne faut pas confondre un tel compte d'attente, par lequel se réalise l'affectation médiate des recettes d'un budget futur à des dépenses actuelles, avec les services qui couvrent leurs dépenses actuelles avec le produit d'obligations qui seront remboursées plus tard sur recettes budgétaires. L'affectation est double dans ce dernier cas. Un exemple récent de ce mode de procéder est fourni par le compte :

« Exploitation provisoire du réseau racheté des chemins de fer de l'Ouest », ouvert par la loi du 18 décembre 1908.

Les dépenses pour travaux complémentaires, achat de matériel roulant, construction de lignes neuves et accroissement du fonds de roulement, avaient d'abord été portées à ce compte en attendant que fut votée la loi portant organisation définitive du nouveau réseau, et l'article 32 de la loi de Finances du 26 décembre 1908 avait autorisé le Ministre des Finances à émettre, pour faire face à ces dépenses, des obligations du Trésor. Le remboursement de ces obligations fut, par la suite, effectué avec le produit des obligations émises par le réseau de l'Etat, après que ce réseau eut reçu une organisation autonome (1).

Commission du budget la création de deux comptes de ce genre : l'un pour les dépenses de construction de la flotte, l'autre pour les dépenses de premier établissement des poudres et salpêtres. Les dépenses du deuxième compte seront toutefois rattachées au Budget dans la forme suivie pour les fonds de concours.

(1) Le projet du budget de 1913, après examen de la Commission du Budget, a recours à un procédé analogue pour faire face aux dépenses de premier établissement du réseau téléphonique. D'après ce projet, des obligations à court terme seraient émises pour couvrir ces dépenses et leur remboursement serait assuré au moyen d'annuités inscrites au budget de l'Etat.

Dépenses extra-budgétaires qui s'inscrivent à des comptes d'avances. — On peut trouver, ailleurs que parmi les services spéciaux du Trésor, de très importantes dépenses extra-budgétaires, ce sont celles qui s'imputent à certains comptes compris dans la catégorie des *avances pour divers services.*

La plupart des comptes réunis sous cette rubrique sont de simples comptes d'ordre, auxquels s'inscrivent soit des paiements faits par le Trésor pour le compte des budgets et régularisés dans l'année, comme la plupart de ceux que retrace le compte « Dépenses à régulariser sur ordonnances ultérieures des Ministères », soit des sommes avancées par le Trésor pour divers services et recouvrées ensuite sur les intéressés, comme les frais de poursuites et d'instances.

Après avoir mis de côté ces premiers comptes qui concernent de simples opérations de trésorerie, nous trouvons parmi les avances pour divers services des dépenses auxquelles pourvoit d'abord le Trésor sur les fonds de la dette flottante, en attendant que tel ou tel service de l'Etat les prenne définitivement à sa charge. L'origine des ressources sur lesquelles seront en définitive payées les dépenses n'est pas toujours prévue d'avance.

Lorsque les comptes d'avance sont finalement soldés sur crédits budgétaires, ce sont, comme certains comptes déjà rencontrés de services spéciaux, des comptes d'attente pour dépenses budgétaires ; lorsqu'ils sont soldés par tout autre moyen, l'affectation qu'ils constatent est entièrement extra-budgétaire. Il en est ainsi, même au cas où leurs dépenses sont finalement couvertes au moyen de l'excédent des recettes d'un budget, car, dans ce dernier cas, l'affectation définitive se produit après la clôture du budget en cause et la dépense soldée n'est pas comprise au total de ses dépen-

ses : l'emploi de l'excédent d'un budget est entièrement extra-budgétaire.

Un certain nombre d'opérations de ce genre ont été exécutées, parmi lesquelles nous citerons les suivantes :

En vertu de la loi du 13 juillet 1900, le Ministre des Finances était autorisé à négocier avec la Caisse des Dépôts, le Crédit Foncier et autres établissements, le remboursement des capitaux restant dus par l'Etat pour sa part contributive dans les prêts scolaires contractés par les départements et les communes. Une somme de 59.936.445 francs fut payée de ce chef en 1900 sur un compte d'avances pour divers services : *Caisse centrale s/c de paiements à régulariser*. Le Trésor fut remboursé, en exécution de la loi du 13 juillet 1900, article 2, sur l'excédent de recettes de l'exercice 1900.

L'article 2 de la loi du 9 avril 1903 avait autorisé le paiement à la Compagnie de chemins de fer Franco-Algérienne sur les ressources de la dette flottante du prix de rachat de ses lignes. L'avance ainsi faite par le Trésor avait atteint la somme de 17.500.000 francs, qui fut imputée à un compte d'avances pour divers services. L'article 7 de la loi du 28 décembre 1904 affecta à désintéresser le Trésor l'excédent de recettes à constater à la clôture de l'exercice 1903.

Une première loi du 25 juillet 1901 autorisa le Ministre du Commerce, des Postes et des Télégraphes à racheter les câbles de la West African Telegraph Company aboutissant dans les Colonies françaises de la Côte Orientale d'Afrique, à assurer le paiement des subventions dues au titre de conventions antérieures et à prélever à cet effet 3.600.000 francs, qui devaient être versés à la Compagnie, sur les ressources de la dette flotttante. Une deuxième loi du même jour autorisa le Ministre des Finances à avancer, sur les mêmes ressour-

ces, le capital correspondant à une annuité de 480.000 francs que la loi autorisait le Ministre du Commerce à allouer pour l'établissement de nouvelles communications sous-marines.

Le caissier-payeur central du Trésor ouvrit dans ses écritures un compte intitulé : « Avances pour l'organisation de nouvelles lignes sous-marines », auquel furent portés en dépense 9.433.196 fr. 01. Le compte fut soldé par le versement de cette somme, effectué en 1905 par la Caisse des Dépôts en vertu de la loi du 22 mars 1902 art. 11 (1).

Pour les avances à la West African Telegraph Company, elles furent payées par le Trésor et portées au compte : « Caisse centrale s/c de paiements à régulariser ». A la fin de l'année 1905, les avances atteignaient 3.600.000 francs. En exécution de la loi du 29 décembre 1906 (art. 17) une somme de 3.600.000 francs, prélevée sur l'excédent de recettes de l'exercice 1905, fut affectée à désintéresser le Trésor.

La loi du 9 juillet 1902, qui autorisa la conversion du 3 1/2 %, disposa qu'il pourrait être provisoirement pourvu aux remboursements demandés, ainsi qu'au paiement de la bonification d'intérêts de 1 franc, au moyen de l'émission de bons ou d'obligations du Trésor à court terme ou d'une avance de la Banque de France. Ces dépenses devaient être finalement couvertes par une émission de rente 3 o/o.

Il pouvait être pourvu de la même manière au paiement des intérêts à 3 1/2 o/o qui étaient dus jusqu'au 1er janvier 1903, et le Trésor devait être remboursé sur les crédits budgétaires de l'exercice 1903. Les dépenses

(1) La Caisse des dépôts a été remboursée à son tour, partie sur les crédits du Ministère des Finances, partie au moyen de l'excédent de recettes de l'exercice 1904.

furent portées en 1902 et 1903 au compte : « Bonification et demi-trimestre d'intérêts sur les rentes 3 1/2 o/o converties »; elles ont atteint 93.227.693 fr. 26. Sur cette somme, la part afférente au demi-coupon d'intérêts a été remboursée sur crédits budgétaires. Les remboursements se sont élevés de ce chef à 25.500.000 francs. Le solde actuel représente le montant de la bonification d'intérêts, pour le paiement duquel le ministre des finances a été autorisé à émettre des rentes 3 o/o. Cette émission a été jusqu'ici évitée, et la dépense est restée à la charge du Trésor. Il en est de même pour les dépenses de remboursement qui ont été imputées au compte : « Remboursement de rentes 3 1/2 o/o non converties », et dont le Trésor n'a pas encore été couvert.

Le compte des découverts et avances du Trésor. — Les affectations diverses données aux ressources propres du Trésor, dette flottante ou disponibilités des services spéciaux, ne sont donc jamais que provisoires ; en règle générale, à chaque dépense assumée par le Trésor doit correspondre tôt ou tard une somme de recettes équivalente qui sera affectée à la couvrir.

Mais lorsque les ressources spéciales primitivement prévues font défaut ou lorsqu'il apparaît dès le début de l'opération qu'on ne peut raisonnablement compter qu'une recette spéciale pourra venir compenser la dépense mise au compte du Trésor, on est conduit à porter cette dépense parmi les pertes du Trésor, ou plutôt de l'Etat, dont le Trésor n'est qu'un service démembré.

Il existe, en effet, parmi les écritures du Trésor, un compte analogue à celui qui est ouvert dans les écritures des commerçants pour profits et pertes. C'est le compte des « *Découverts et avances du Trésor* ». A son débit sont portées les avances irrécouvrables faites par

le Trésor ; à son crédit s'inscriront des profits accidentels, des excédents de recettes sans emploi ou même des ressources créées pour balancer les pertes inscrites au débit. (1)

L'affectation se produit entre les deux masses d'une manière médiate : à l'ensemble des dépenses inscrites au débit du compte et couvertes provisoirement au moyen des ressources de la dette flottante ou des services spéciaux créditeurs est affecté d'une façon définitive et indirecte l'ensemble des ressources de provenances diverses qui s'inscrivent au crédit du compte sous le nom de « Recettes en atténuation des découverts du Trésor. »

Le compte de découverts et avances accuse toujours un solde débiteur considérable ; la somme des ressources définitives qui lui sont attribuées est bien inférieure à celle des dépenses qu'il supporte. C'est qu'en temps ordinaire les disponibilités du Trésor sont suffisantes pour combler cet écart et l'affectation provisoire est maintenue. Mais, lorsque la situation de la Trésorerie devient difficile, il faut donner au compte des recettes définitives (2).

Les dépenses inscrites au compte sont rangées en deux catégories ; les unes, qui y entrent sous le nom de découverts proprement dits, sont des dépenses budgétaires acquittées sur les ressources propres du Trésor à la suite de l'insuffisance prévue ou imprévue des ressources de certains budgets. L'exercice budgétaire une fois clos, aucune recette ne peut plus se présenter qui

(1) Voir au *Compte général de l'Administration des Finances* de 1911, vol. I, pages 616 à 627, le tableau de développement des découverts et avances du Trésor et des ressources réalisées en atténuation de ces découverts.

(2) Ces ressources sont généralement fournies par des consolidations de la dette flottante.

permette de désintéresser le Trésor et la dette contractée par le budget doit être transportée au compte des découverts. Nombreux sont les budgets qui ont laissé pareille trace dans les écritures du Trésor. L'équilibre établi au moyen d'un transport aux découverts du Trésor fut même de règle de 1842 à 1848. A cette époque, en effet, en vertu de la loi du 11 juin 1842, c'était la dette flottante qui était chargée de faire face aux dépenses de premier établissement des lignes de chemins de fer.

Quant aux dépenses comprises sous le nom d'avances, elles ont été faites par le Trésor pour le compte de certains services gérés par lui qui, suivant le plan primitif, devaient balancer leurs dépenses au moyen de ressources spéciales. Les ressources escomptées faisant défaut, les dépenses du service ont été transportées aux découverts et avances du Trésor.

Tel a été l'épilogue de nombreux services spéciaux du Trésor, ceux entr'autres qui avaient pour titres :

« Liquidation de la dernière liste civile et du domaine privé s/c provisoire. » Et:

« Trésor public, s/c d'opérations faites par la liste civile pour le compte de l'Etat. »

La loi du 25 décembre 1899 a soldé ces deux comptes par transport de leur débit aux découverts du Trésor. (1).

Le compte débiteur des prêts faits à l'industrie en 1860, qui figure encore parmi les services spéciaux du Trésor, a vu son débit diminué par la loi du 30 mars 1888, qui a transporté aux découverts du Trésor une série de créances inscrites à ce compte et considérées comme irrécouvrables.

(1) Voir Gautier, *Analyse financière des découverts du Trésor sous la troisième République*, pages 97 et 99.

Le solde débiteur du service spécial de l'emprunt grec a été également porté aux découverts du Trésor par la loi de Finances du 26 février 1887 (article 4). L'Etat français ayant garanti un emprunt grec en 1832, avec la Russie et l'Angleterre, avait dû avancer des intérêts, en vertu de ses engagements. C'est cette créance qui suivait le compte spécial.

La réorganisation des défenses de la ville de Calais avait motivé, en 1879, l'ouverture d'un compte parmi les services spéciaux du Trésor. Les sommes produites par la vente des terrains occupés par les anciennes fortifications déclassées devaient suffire, d'après les estimations officielles, à couvrir les frais occasionnés par l'aménagement de nouvelles défenses. Ces prévisions se trouvèrent en défaut : un déficit de 7.460.000 francs fut le résultat final de l'opération, et la loi du 26 décembre 1899 (article 5) décida l'inscription de ce solde parmi les découverts et avances du Trésor.

Cette opération s'impose aussitôt qu'un service spécial débiteur voit ses ressources spéciales taries ; aussi la Cour des Comptes, dans ses rapports annuels, (1) réclame-t-elle que s'ajoutent au total des découverts du Trésor les avances faites à divers services spéciaux dépourvus actuellement de ressources. Ces observations visent entr'autres le service des avances aux Compagnies des chemins de fer pour garanties d'intérêts, qui est dépourvu de ressources propres depuis que les remboursements des Compagnies sont englobés dans les recettes budgétaires.

Des paiements compris parmi les avances pour divers services ont également abouti à une augmentation des découverts du Trésor. Telle est l'origine des articles

(1) Voir rapports sur l'exercice 1904, pages 37 et 38, sur l'exercice 1906, pages 58 et 59.

suivants qui figurent aujourd'hui parmi les découverts :

« Avance faite par le Trésor en 1870 à la Commission d'armement national ». (1)

« Bons de liquidation et obligations à long terme remboursés en vertu de la loi du 24 décembre 1890 ». (2)

Les ressources comprises sous le nom de recettes en atténuation des découverts du Trésor sont de provenance diverse.

Les excédents de recettes des budgets sont généralement portés au crédit du compte des découverts et cela par une juste compensation, puisque les déficits budgétaires s'inscrivent à son débit. Le compte reçoit également les profits réalisés sur des services spéciaux, en général comptes d'emploi de ressources d'emprunt, et les produits d'emprunts créés spécialement pour lui être affectés ; ce sont les emprunts qu'on dit contractés pour alléger la dette flottante. Enfin s'inscrivent pour une somme fort importante parmi les atténuations des découverts les consolidations de la dette flottante.

Consolider une dette qui fait partie de la dette flottante, c'est désintéresser une individualité créancière du Trésor en lui remettant des titres de rente perpétuelle. Cette opération a pour effet de transformer une ressource de Trésorerie en véritable recette d'Etat et de rendre définitive pour une partie de la dette flottante l'affectation provisoire qui lui avait d'abord été donnée.

Ce procédé a été employé vis-à-vis de la Caisse de la Dotation de l'armée en vertu de la loi du 19 juin 1857,

(1) Transport aux découverts du Trésor en vertu de la loi du 22 juillet 1887 (article 19).

(2) Transport aux découverts du Trésor en vertu de la loi du 30 décembre 1900 (article 17).

vis-à-vis de la Caisse des Dépôts, en exécution de la loi du 1er mai 1886, pour éteindre une partie de la dette du Trésor envers ces deux caisses.

De même, plusieurs opérations de consolidation eurent lieu en 1848. On remit des titres de rente perpétuelle aux porteurs de bons du Trésor, aux sociétés et agences tontinières, aux communes, aux caisses d'épargne jusqu'à concurrence de leurs dépôts au Trésor (1).

La loi du 10 juin 1871 permit également d'attribuer des titres de rente 3 o/o aux déposants des caisses d'épargne.

Le compte des découverts et avances du Trésor est donc la traduction en comptabilité de l'affectation indirecte d'une masse de recettes à une masse de dépenses.

La plupart de ses recettes ont été prélevées sur les ressources des divers services ; de même ses dépenses représentent dans leur majorité une partie des dépenses d'autres services. Le compte des découverts et avances, qui puise ainsi aux budgets de divers services, est donc, en quelque sorte, la mise en commun de recettes et de dépenses prises dans les budgets ou les comptes de diverses individualités financières.

Examen critique. — Ayant ainsi étudié le mécanisme des affectations diverses qui se poursuivent dans les comptes du Trésor, nous allons distinguer les affectations suivant la nature des ressources auxquelles elles s'appliquent, et étudier les avantages et les inconvénients qu'il peut y avoir à affecter hors budget à des dépenses

(1) Les deux décrets-lois du 7 juillet 1848 qui décidèrent la consolidation des Bons du Trésor et des dépôts des caisses d'épargne ne laissèrent pas aux titulaires la faculté de demander le remboursement pur et simple. Ces consolidations sont des exemples d'emprunt forcé.

spéciales : 1° des ressources d'impôts ou des revenus de nature diverse ; 2° des ressources d'emprunts ; 3° des disponibilités du Trésor.

1° *Emploi extra-budgétaire de ressources d'impôts ou de revenus de nature diverse.* — L'emploi extra-budgétaire d'un impôt ou d'un revenu quelconque de l'Etat peut revêtir différents caractères.

Un premier exemple nous est fourni par le compte déjà rencontré de la taxe de raffinage et de fabrication des sucres.

La loi du 7 avril 1897 avait créé des primes directes à l'exportation des sucres, ainsi que des détaxes de distance destinées à favoriser l'exportation. Elle se préoccupait également de créer des ressources nouvelles. Ces ressources furent demandées à des taxes sur les sucres destinés à la consommation intérieure. La loi du 7 avril n'introduisait cependant à elle seule aucune spécialisation nouvelle dans les finances de l'Etat. Elle n'établissait, en effet, aucun rapport de quotité entre la nouvelle dépense et la nouvelle recette. Le taux de la taxe avait été sans doute calculé de manière à produire des recettes suffisantes pour faire face à la nouvelle charge assumée par l'Etat, mais cet équibre approximatif n'aurait pas suffi, nous le savons, à créer une affectation. La loi du 29 juin 1897, qui prescrivit l'inscription des dépenses et des recettes ci-dessus à un compte de service spécial, ne changeait rien aux conditions primitives d'équilibre, puisqu'elle disposait que le solde créditeur ou débiteur du compte serait transporté en fin d'exercice au budget général. Mais le mode de comptabilité adopté, en réservant hors budget, pour couvrir une dépense déterminée, tout ou partie du produit d'une taxe, suffisait à faire naître l'affectation spéciale.

On donna comme motif, à cette inscription extra-budgétaire, l'ignorance absolue où l'on était, au début, de connaître à l'avance les résultats financiers de la réforme. L'existence et le fonctionnement du compte spécial évitaient une appréciation difficile à donner. C'était dire par là même que cette existence était provisoire. Après un premier fonctionnement qui permettait de donner une évaluation raisonnée des charges et des ressources nouvelles, le maintien du compte spécial ne pouvait plus se légitimer. Aussi la loi de finances de 1908 prescrivit-elle l'incorporation budgétaire de la taxe et des dépenses auxquelles elle faisait face, mais le compte avait duré dix ans.

D'autres fois, la spécialisation est dans le fond des choses. Les recettes du compte spécial doivent suffire à ses dépenses et ne peuvent recevoir un autre emploi. Le service spécial qui a pour titre : « Taxe de fabrication sur les alcools d'industrie, affectée au paiement de l'indemnité revenant aux dénaturateurs d'alcools... », met en œuvre une telle affectation.

L'existence du compte spécial est ici légitimée par la difficulté qu'il y a à faire concorder le produit de la taxe et la somme des indemnités à payer. Si la taxe est trop forte, on met en réserve pour l'année suivante les fonds en excédent et l'on diminue son taux ; si les perceptions sont inférieures aux paiements, on couvre provisoirement le déficit avec les disponibilités du Trésor et l'on relève la taxe, qui suffit alors à faire face aux charges spéciales du compte et à couvrir les insuffisances passées.

Ce compte et le précédent n'échappent sans doute pas à la critique commune faite à toutes les dépenses extra-budgétaires ; toute affectation extra-budgétaire obscurcit la comptabilité et contribue à faire subsister à côté du budget une poussière de dépenses qui pas-

sent inaperçues ; elle dissimule l'augmentation des charges publiques, dont il est bon que chacun ait une connaissance exacte (1). On ne peut nier cependant que les inconvénients que présente une dépense extra-budgétaire ne soient réduits au minimum dans les cas exposés ci-dessus. C'est, en effet, le Parlement qui fixe le taux de la taxe, ainsi que celui de l'indemnité à laquelle elle est affectée ; l'existence du compte ne peut donc, dans ce cas, favoriser aucune exagération des dépenses qui y sont inscrites. (2)

La spécialisation extra-budgétaire comporte de plus graves inconvénients lorsque les dépenses en vue desquelles sont réservées hors budget les recettes spéciales, sont plus élastiques ; il est à craindre, dans ce cas, qu'à la faveur de la non intervention du Parlement dans leur fixation, elles n'arrivent à s'exagérer.

Des spécialisations de ce genre, supprimées par l'incorporation budgétaire, tenaient à l'inscription dans les comptes du Trésor, en dehors de toute autorisation préalable de dépenses par le Parlement, des frais de perception de certains impôts ou de l'emploi des recettes accessoires de certains services dépensiers. Aucune raison de principe ne légitimait ces spécialisations, seule la tendance qu'ont les services à réserver à leurs

(1) Ce sont les raisons qui ont été données pour supprimer le compte de la taxe de fabrication des sucres par l'exposé des motifs de la loi de finances de 1907 (V. *Journal Officiel*, Annexes. Sénat, session ordinaire, 1907. n° 438, p. 29).

La même critique est faite aux comptes de services spéciaux par M. Caillaux, Ministre des Finances, dans l'exposé des motifs du projet de loi de budget pour l'exercice 1900 (V. *J. O.* 1899. Chambre, annexes, session ordinaire, p. 2129).

(2) Nous n'abordons pas ici la question de fond. C'est à propos des spécialisations d'impôts existant au sein du Budget général que nous rechercherons s'il est bon de faire face à telles dépenses particulières au moyen des ressources procurées par un impôt ou un revenu spécial.

propres dépenses les recettes qu'ils perçoivent pour le compte de l'Etat pouvait les expliquer.

C'est ainsi que, jusqu'en 1875, la part des chefs indigènes, collecteurs des contributions arabes, ne figurait pas au budget de l'Etat. Elle fut, à cette date, inscrite au budget sur ressources spéciales ; cette dépense passa au budget général lors de la réforme de 1892 qui supprima le budget sur ressources spéciales. Elle est sortie du budget général lorsqu'a été constitué le budget spécial de l'Algérie.

Par une mesure analogue, la loi du 13 avril 1898, (article 57), décida l'imputation en recettes et en dépenses dans le budget des frais de perception des impositions pour frais des Bourses et Chambres de Commerce, inscrits dans les comptes du Trésor depuis la suppression du budget sur ressources spéciales.

Le décret du 31 décembre 1881 et la loi du 17 juillet 1889 ont également fait inscrire au budget certains bénéfices de la gestion des deniers du Trésor déduits jusque-là dans les comptes du Trésor des intérêts de la dette flottante. Le résultat net de l'opération était seul porté au budget. L'incorporation n'a pas été entièrement réalisée : on déduit encore des frais de Trésorerie, avant de les inscrire au budget, le montant des bénéfices de change réalisés sur l'escompte des traites du Trésor aux colonies. (1)

L'opération est encore plus critiquable, lorsque l'on affecte à des dépenses actuelles ou au remboursement d'obligations émises pour faire face à ces dépenses des recettes simplement escomptées. De telles recettes

(1) Voir sur ce dernier point le rapport de M. Maurice Régnier, présenté au nom de la Commission des Travaux publics chargée d'examiner le projet de loi sur l'organisation financière du réseau d'Etat. (*Journal Officiel* 1907. Chambre, Session ordinaire, Annexes p. 462. col. 2).

peuvent, en effet, être estimées au-dessus de leur véritable rapport et leur revenu peut même, dans certains cas, être entièrement problématique. Si elles font défaut, d'autres ressources, procurées le plus souvent par un emprunt, devront solder les comptes ouverts dans les écritures du Trésor.

La liste serait longue à dresser des comptes de ce genre présentés à l'origine, comme destinés à enregistrer de simples entrées et sorties de fonds, et qui se sont terminés par un déficit égal quelquefois à la presque totalité de leurs dépenses.

Les comptes ouverts pour les avances aux compagnies de chemins de fer d'intérêt général pour garanties d'intérêt et pour le perfectionnement du matériel d'armement existent encore dans les écritures du Trésor, et sont débiteurs, le premier, de 103 millions, et le deuxième, de 190. (1) Encore le premier a-t-il puisé dans les budgets la presque totalité des recettes qui ont atténué ses dépenses.

On peut encore citer comme ayant engendré le déficit le service des prêts à l'industrie, ouvert en 1860 et qui est encore débiteur après un transport aux découverts du Trésor, le service de l'emprunt Grec qui a existé de 1832 à 1885 et a laissé un reliquat de 27 millions, le service de l'exposition de 1878, réglé en 1888 avec 31.700.000 fr. de déficit, le service de la propriété individuelle en Algérie, le compte de la réorganisation des défenses de la ville de Calais qui, à sa clôture prononcée par la loi du 26 décembre 1899, ne put opposer à ses 8.227.000 francs de dépenses que 664.000 francs de recettes.

Ce sont des comptes de ce genre qui ont motivé les

(1) Résultats du Compte général de l'Administration des Finances pour 1911.

plus vives attaques contre les services spéciaux, entr'autres celles d'un Ministre des Finances : « Ce sont, disait-il, de véritables caisses noires. On impute sur elles les dépenses qu'on ne peut pas faire supporter par les crédits ordinaires » (1).

2° *Emploi extra-budgétaire du produit de certains emprunts.* — L'affectation extra-budgétaire du produit d'un emprunt à sa raison d'être, dit-on, dans la préoccupation de ne pas grossir le chiffre d'un budget par une dépense accidentelle couverte au moyen de ressources extraordinaires. L'incorporation de l'opération ferait apparaître une augmentation de dépenses qui ne serait pas destinée à subsister. Il semble donc bien commode et bien simple de suivre dans ce cas l'emploi du produit de l'emprunt par un compte de service spécial.

Les opérations ainsi exécutées ont été très nombreuses, ce qui déjà nous amène à douter du caractère accidentel qui seul paraissait motiver leur exécution extra-budgétaire. Presque chaque année se présentent dans l'existence d'un grand Etat des dépenses qui, prises individuellement ne se reproduiront pas ; c'est la régularité de l'accidentel.

Des exemples nous seront fournis par l'emploi des fonds avancés de 1882 à 1886 par les départements, les communes ou les Chambres de commerce pour l'amélioration de routes, canaux, rivières et ports, du produit des titres émis pour pourvoir à une partie des dépenses de la Caisse des chemins vicinaux et de la Caisse des Ecoles, en vertu de l'autorisation donnée par les lois du 11 juillet 1868, (art. 8) et du 1er juin 1878 (art. 8).

(1) Voir discours de M. Caillaux, ministre des Finances (*Journal Officiel* 1900. Chambre, Compte-rendu des débats, Session ordinaire p. 1710) et les rapports généraux de la Cour des Comptes sur les exercices 1888 et 1889.

C'est aussi de cette façon qu'il fut pourvu au remboursement de cautionnements effectué en vertu de la loi du 12 juillet 1902 au moyen d'obligations sexennaires. De même certaines conversions se sont accompagnées d'utilisation de ressources d'emprunts. La conversion autorisée par la loi du 7 novembre 1887 comporta le remboursement d'une somme de 3.604.029 francs de rentes 4 o/o et 4 1/2 o/o qui donna lieu à la négociation d'une somme égale de rentes 3 o/o. Cette opération fut exécutée hors budget.

Au point de vue des charges futures qui grèveront le budget, on peut assimiler à ces emprunts, les emprunts apparents faits à des caisses dépendant de l'Etat. Des intérêts seront payés chaque année à ces caisses qui seront aussi remboursées aux échéances (1).

Les emprunts extra-budgétaires faits par l'Etat à la Caisse des Dépôts sont assez nombreux (2). Elle fit à l'Etat des avances pour les suppléments de pensions, pour la liquidation des caisses vicinale et scolaire, pour les expéditions de Madagascar et du Siam, pour le rachat du canal du Midi et, plus récemment, pour celui des câbles sous-marins de la Compagnie West African Telegraph, etc.

Les inconvénients de l'inscription de pareilles opérations en dehors des tableaux budgétaires sont multiples et assez sérieux.

Tout d'abord, ce mode de procéder aboutit à dissimuler le déficit réel. Le budget général, dont les résul-

(1) Il arrive souvent d'ailleurs que les titres des obligations du Trésor soient pris par certaines de ces caisses, entr'autres la Caisse des Dépôts.

(2) Voir le tableau des emprunts faits par l'Etat à la Caisse des Dépôts dans le Rapport général de M. Cochery sur le projet de budget de 1895, page 74.

tats sont seuls apparents, ne révèle pas la situation exacte. Il peut être parfaitement équilibré lorque la situation financière est déficitaire, ou n'accuser qu'un déficit inférieur au déficit réel. Or, il importe qu'une situation financière soit connue par le pays, surtout lorsqu'elle est mauvaise ; l'apparence trompeuse de bons résultats contribuerait alors à l'entretenir dans une quiétude fatale. C'est en présence d'une pareille pratique financière que M. Stourm disait en 1888 : (1) « Si la situation était exposée dans toute son étendue, les contribuables et le pays se résoudraient, peut-être, à un effort proportionné aux véritables nécessités budgétaires et l'émotion générale deviendrait une chance de salut. » On songerait alors, en effet, à recourir à l'un ou l'autre des deux remèdes qui s'imposent : diminution des dépenses ou augmentation des impôts.

Ce sont ces dépenses extra-budgétaires, sur fonds d'emprunt, qui expliquent l'écart parfois considérable qui existe entre les diverses évaluations des dépenses de l'Etat données au cours de la discussion budgétaire par les orateurs qui analysent la situation financière. En 1901, rapporte M. Henri Germain, d'après le Ministre des Finances, le déficit était de 65 millions, il était de 344 millions d'après le Rapporteur général au Sénat. En 1902, le Ministre des Finances avouait un déficit de 112 millions, le Rapporteur général au Sénat l'évaluait à 279 millions. (2)

Ces emprunts sont de plus décidés sans vue d'ensemble ; le Parlement qui les autorise par des votes isolés perd de vue l'ensemble des charges de la dette publi-

(1) V. l'*Economiste Français*, 1888, I p. 68.

(2) V. Henri Germain, « La Comptabilité de l'Etat français », *Economiste Français*, 1903, II p. 52.

Voir également dans le discours de M. Poincaré au Sénat le 6 avril 1906 l'évaluation des dépenses effectuées hors budget en 1904.

que auxquelles viendra s'ajouter le poids du nouvel emprunt. De là, résulte un entraînement auquel il est difficile de résister. L'entraînement est encore accru, lorsque l'on fait valoir que les recettes futures du service pourvoiront au remboursement de l'emprunt. On sait combien souvent sont déjouées ces heureuses prévisions fondées sur un véritable mirage.

Lorsque les ressources d'emprunt sont demandées à telle ou telle Caisse spéciale, l'opération n'est pas moins grave, au contraire, car on a calculé que l'Etat paie pour de tels emprunts un taux bien supérieur à celui du marché des valeurs. Aussi s'est-on demandé si ce n'était pas à leur caractère occulte que ces emprunts devaient d'être préférés aux emprunts en rentes. (1)

3° *Emploi des disponibilités du Trésor pour couvrir diverses dépenses.* — Est-il légitime d'employer à acquitter les dépenses de certains services provisoirement déficitaires, les ressources disponibles du Trésor ?

Tout d'abord, il faut remarquer qu'une disponibilité continue n'est pas assurée à toutes les recettes que certains services laissent habituellement sans emploi dans les Caisses du Trésor. Pour beaucoup de ces sommes, le Trésor n'est pas à l'abri d'une demande de remboursement immédiat et presque total. La plus élémentaire prudence recommandera donc de ne pas engager sur les ressources propres du Trésor des dépenses supérieures aux sommes qu'il est assuré de trouver toujours disponibles dans ses caisses.

En premier lieu, les ressources inemployées des services spéciaux créditeurs sont affectées à des dépenses

(1) Voir sur ce point l'article de M. Paul Leroy-Beaulieu dans l'*Economiste Français* 1894, II, p. 649.

qui peuvent se présenter d'un moment à l'autre. Une exception était constituée avant la loi du 13 avril 1898, par le compte des cautionnements. Avant cette loi, en effet, les cautionnements versés à l'Etat ne pouvaient être constitués qu'en numéraire. La somme existant de ce chef dans les caisses du Trésor restait toujours la même, car tout cautionnement retiré par un fonctionnaire était immédiatement remplacé par le cautionnement versé par son successeur. En vertu de la loi précitée, toute personne astreinte à verser un cautionnement dans les caisses de l'Etat est autorisée à le fournir en rentes sur l'Etat ; de plus la faculté de remplacer le versement d'une somme par l'affiliation à une société de cautionnement mutuel a été donnée par divers textes à la plupart d'entre elles. Aussi le compte voit-il chaque année son crédit diminuer.

Quant aux ressources de la dette flottante, il faut distinguer suivant qu'il s'agit des fonds libres des départements, communes et établissements publics, du solde créditeur du compte-courant de la Caisse des Dépôts ou du produit de l'émission de Bons du Trésor.

Le solde créditeur total des comptes des fonds libres des communes et établissements publics n'est jamais descendu depuis 1870 au dessous de 300 millions ; depuis qu'à ces versements se sont ajoutés ceux effectués au même titre par les départements, c'est-à-dire depuis 1892, le solde total n'a jamais été inférieur à 400 millions.

Il en est autrement des sommes versées en compte-courant par la Caisse des Dépôts. Ces ressources, qui ne parviennent dans les Caisses du Trésor qu'à la faveur d'un double dépôt, et qui consistent pour la plupart en fonds des caisses d'épargne privées, subissent beaucoup plus facilement l'influence des crises. C'est

ce que suffiraient à faire prévoir les écarts assez grands constatés entre les soldes créditeurs de ces comptes, même pour des années normales. Un remboursement rapide pourrait donc retirer au Trésor la presque totalité de cette ressource, aussi les fonds versés en compte-courant par la Caisse des Dépôts ne doivent-ils être utilisés que pour des avances tôt et sûrement remboursables.

Enfin les Bons du Trésor sont une ressource très sûre, dont chaque année la loi des finances règle le montant en fixant un chiffre maximum pour les émissions (actuellement 600 millions de francs). Mais cette limitation ne constituerait pas par elle-même en cas de crise un obstacle à l'augmentation des ressources demandées aux Bons du Trésor. Une loi autoriserait les augmentations supplémentaires qui pourraient être nécessaires et la véritable limite serait fixée par la masse des capitaux flottants auxquels les émissions peuvent faire appel (1).

Il semble qu'en définitive on puisse évaluer à 8 ou 900 millions les sommes composant la dette flottante et dont l'Etat peut disposer sans danger (2).

Déficits budgétaires. — Lorsque le budget se trouve en déficit, il est évidemment plus avantageux pour l'Etat de faire appel aux disponibilités du Trésor que de demander des ressources supplémentaires à une émission d'obligations à court terme. Une partie de la dette flottante, en effet, est sans intérêts ; pour l'autre partie, la plus importante, les intérêts sont modiques. Lorsque

(1) Voir dans Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, II p. 431, les extraits d'un discours prononcé par Léon Say à l'Assemblée Nationale (séance du 24 décembre 1873) dans lequel il exposait la facilité avec laquelle on peut étendre les émissions de Bons du Trésor.

(2) Voir Gautier, *op. cit.* p. 167 et s.

l'Etat utilise pour ses besoins les fonds de la dette flottante, il profite de l'écart qui existe entre les intérêts de cette dette et ceux qu'il devrait payer à la suite d'une émission d'obligations. Lorsqu'il emploie les fonds laissés disponibles par les services spéciaux, le profit réalisé par lui est encore plus grand. Pour la plupart de ces fonds, en effet, aucun intérêt n'est dû par l'Etat et pour les autres l'intérêt serait payé par l'Etat même s'il les laissait inemployés en attendant que se produisissent les dépenses en vue desquelles ils sont entrés dans les caisses du Trésor (1).

Mais, quelque avantageux qu'il paraisse au premier abord, un pareil usage ne se justifie que lorsque le déficit est véritablement imprévu. Rien ne saurait légitimer l'emploi des disponibilités du Trésor pour équilibrer un budget à l'établissement duquel aucune sincérité n'a été apportée, un budget dont les recettes sont volontairement majorées ou dont les crédits sont notoirement inférieurs aux besoins et rendront nécessaire, au cours de l'exercice, le vote répété de crédits additionnels. Un usage tout aussi critiquable est celui qui fut fait des fonds de la dette flottante dans les budgets des années 1842 à 1847 en vue des dépenses de travaux publics.

Au contraire, lorsque, par suite d'une crise imprévue, on se trouve en présence d'un déficit budgétaire, il semble légitime de le couvrir avec les disponibilités du Trésor et d'attendre, pour rembourser le Trésor de ses avances, que la crise ait pris fin. Tout autre moyen de compléter les ressources normales serait, en effet, en

(1) On ne pourrait appliquer le même raisonnement à la dette flottante, car son importance serait assez faible si elle ne devait servir que de fonds de roulement. Seul l'appel continu fait à la dette flottante par divers services de l'Etat explique que son chiffre actuel puisse s'élever à 1.300.000.000 fr.

temps de crise, extrêmement onéreux pour l'Etat ; d'autre part, l'appel fait dans ces conditions aux ressources de la dette flottante ne présentera pas de grands inconvénients : les crises sont des phénomènes passagers et le retour de la période prospère donnera à l'Etat des ressources suffisantes pour faire face à ses besoins et couvrir le Trésor de ses avances.

Mais cette dérogation aux principes ne sera justifiée que dans le cas de force majeure, et de plus il faudra qu'aussitôt la crise terminée, des versements du budget viennent éteindre les emprunts faits par lui au Trésor. C'est seulement dans ces strictes conditions, que peut se légitimer l'emploi des disponibilités du Trésor pour couvrir les déficits budgétaires. La pratique financière démontre qu'il est difficile pour un Etat de s'y tenir. Le solde débiteur des découverts du Trésor en est une preuve : l'opération comporte, en effet, un entraînement dont il est difficile de se garder et qui en constitue toute la gravité.

Il arrive souvent qu'à la suite d'une crise, on ne sache pas rembourser au Trésor sur les budgets les avances qui ont été faites par lui aux budgets précédents. Des recettes normales sont bien revenues, les plus-values ont quelquefois fait leur apparition, mais toutes ces ressources sont absorbées par les dépenses des services budgétaires trop comprimées pendant la période difficile.

Le compte des découverts du Trésor auquel ont été portés les déficits budgétaires ne reçoit alors, en atténuation de ses dépenses, que de rares excédents. Et le solde de ce compte s'exagère, immobilisant les disponibilités du Trésor qui devraient rester inemployées pour parer aux crises possibles.

La meilleure solution serait, s'il est véritablement impossible de dégager ces disponibilités au moyen des

ressources ordinaires du budget, de contracter des emprunts remboursables pour couvrir le Trésor de ses avances. De cette opération résulterait sans doute un supplément de dépenses pour l'Etat, mais la nouvelle dépense serait comme une prime d'assurance ; elle aurait pour effet de prémunir l'Etat contre le risque de se voir obligé à des dépenses bien plus considérables.

Si les découverts, en effet, absorbent les ressources disponibles du Trésor, il faudra en cas de crise émettre un emprunt qui se réalisera alors dans de très mauvaises conditions. L'Etat obligé de trouver de l'argent dans un délai très réduit, devra consentir à ses prêteurs des avantages dont la charge pèsera lourdement sur son budget.

Dépenses des services spéciaux débiteurs. — Est-il enfin légitime d'affecter provisoirement les ressources du Trésor à couvrir les dépenses des services spéciaux dont les recettes propres pourvoiront ensuite au remboursement des avances ?

La manière dont se présentent les opérations de ce genre, les fait admettre très facilement. Elles paraissent devoir se conclure sans nouvelles charges pour l'Etat, puisque leurs recettes doivent balancer leurs dépenses, et l'on ne manque pas de qualifier de compte d'emploi le compte qui leur est ouvert. On fait valoir également, en leur faveur, que le service de Trésorerie ne sera pas alourdi par l'emprunt qu'elles feront au Trésor, puisque cet emprunt sera provisoire.

Une fois installées dans les finances, ces opérations ne peuvent manquer de prendre une grande extension. Le contrôle du Parlement, qui ne subsiste sur elles que de très loin, ne pourra intervenir pour les restreindre ; aucune limitation de recettes ne fera non plus sentir sur elles son influence modératrice, puisqu'existeront

toujours dans les caisses du Trésor des ressources disponibles pour faire face à leurs dépenses.

Lorsqu'on cède à un pareil entraînement, on en arrive à vivre sur le Trésor. Lorsque ses ressources sont épuisées, on les consolide, puis on engage des dépenses sur les ressources libérées par cette dernière opération, « on puise dans les caisses du Trésor, dit M. Stourm, sans autre objectif que d'y maintenir constamment les fonds au niveau des besoins quotidiens » (1). Et comme, en fin de compte, les ressources du service se trouvent être inférieures à ses dépenses, on en est réduit à inscrire de nouvelles sommes aux découverts du Trésor, à immobiliser la dette flottante et, finalement, à augmenter la dette publique pour des dépenses qui auraient dû être couvertes au moyen des ressources ordinaires du budget.

Aussi nous paraît-il qu'on ne doit faire supporter au Trésor que les dépenses des services dont les ressources se produiront à coup sûr et à une date peu éloignée. Le compte déjà rencontré de la taxe de fabrication sur les alcools d'industrie, est le type même de ces services.

---

(1) *Economiste Français*, 1887, I, p. 564.

CHAPITRE II

ÉTABLISSEMENTS DOTÉS DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Un établissement jouit de l'autonomie financière lorsque, pourvu de ressources propres, il a ses dépenses réglées par une autorité spéciale, distincte du Parlement. Ses ressources ont été déterminées une fois pour toutes, par un tarif, s'il s'agit de recettes d'impôt, ou dans leur nature, s'il s'agit de toute autre espèce de recettes, aliénations d'objets mobiliers ou immobiliers, dépôts, versements constitutifs de retraites, etc.

Il ne faut pas confondre le problème de l'autonomie des services dépendant de l'Etat avec le problème de l'autonomie financière des collectivités publiques locales. En effet, si des raisons d'opportunité, souvent momentanées, peuvent conduire à mettre sous tutelle, au point de vue financier, telle collectivité locale et à transporter au Parlement le droit de fixer le chiffre et l'emploi de ses recettes, on ne peut jamais prétendre qu'en enlevant au Parlement le vote du budget d'une collectivité inférieure, on porte atteinte à la règle de l'universalité, et qu'on fausse par une mise à part le total réel des charges du pays. La question a cependant été posée de cette manière à propos de l'autonomie financière de l'Algérie. On a même parlé à cette occasion d'unité budgétaire (1).

(1) V. *J. O.*, Sénat, Débats, Session ordinaire, séance du 2 mars 1891.

A plusieurs reprises on a, de cette façon, retiré du budget de l'Etat une catégorie de dépenses avec les recettes qui leur correspondaient, pour en constituer un budget autonome, parce que ces opérations concernaient une collectivité publique distincte de l'Etat.

Successivement, l'Indo-Chine, par le décret du 31 juillet 1898, les autres colonies par la loi du 13 avril 1900 et l'Algérie par celle du 19 décembre de la même année, reçurent l'autonomie financière.

Il ne faudrait pas croire que la réforme réalisée par la loi du 18 juillet 1892 qui, supprimant le budget sur ressources spéciales, raya du budget de l'Etat, d'une part, les centimes additionnels communaux et, d'autre part, les dépenses et les recettes des départements, ait réalisé une opération analogue. Le département et la commune avaient, à cette époque, depuis longtemps, des dépenses et des recettes dont des autorités étrangères au Parlement étaient maîtresses dans certaines conditions édictées par les lois. Le vote de ces divers articles avec le budget de l'Etat aurait été contradictoire avec ces pouvoirs, s'il ne se fut borné à une inscription de pure forme ayant pour but de retracer l'emploi de recettes et de dépenses d'ordre, nées du fonctionnement de l'administration du Trésor comme mandataire des collectivités locales (1).

Les individualités pourvues de l'autonomie financière

(1) Le budget communal avait son origine dans la loi du 11 frimaire an VII (qui régissait les municipalités de canton de la Constitution de l'an III). L'influence des assemblées locales fut, suivant les époques, plus ou moins forte, mais les budgets étaient réglés en dehors du Parlement par le pouvoir exécutif ou ses représentants.

Quant au département, dont l'existence comme collectivité distincte de l'Etat fut contestée jusqu'à la loi du 10 mai 1838, il avait, dès 1791, un budget spécial, supprimé en l'an II, rétabli en l'an IV et sur lequel s'accrut, par diverses étapes, dont la dernière aboutit à la loi du 10 août 1871, l'autorité du Conseil Général.

se rattachent soit à l'Etat, soit au département, soit à la commune. Nous ne nous occuperons ici que des établissements d'Etat, puisque notre étude porte uniquement sur les finances nationales.

La plupart des services que nous allons passer en revue constituent des établissements publics ; pour quelques-uns, cette qualité est douteuse, d'autres en sont certainement dépourvus, mais tous les services que nous étudierons sont des individualités financières autonomes.

Parmi les caisses dont le fonctionnement est distinct de celui du Trésor, la plus importante, tant par les opérations auxquelles elle se livre pour son propre compte que par celles qu'elle exécute pour le compte d'autres caisses de l'Etat, est la Caisse des Dépôts et Consignations.

C'est, dit M. Stourm (1), une institution vassale du Ministère des Finances, et il entend exprimer par là, d'une part, la suprématie du Ministre des Finances sur son fonctionnement et, d'autre part, l'autorité de la Commission extra-parlementaire de surveillance chargée d'approuver le budget de la Caisse et de faire sur ses comptes des rapports au Sénat et à la Chambre.

La Caisse reçoit d'abord, comme son nom l'indique, les fonds provenant de consignations. Des dépôts volontaires peuvent également être faits par les particuliers entre les mains de ses comptables. Les fonds des caisses d'épargne sont également détenus par elle, en vertu de la loi du 31 mars 1837 et doivent recevoir certains emplois limitativement prévus par divers textes ; ceux des sociétés de secours mutuels lui sont remis en vertu de la loi du 15 juillet 1850.

Les dépenses propres de la Caisse sont constituées par

(1) V. Stourm, op. cit., pp. 83 et 64.

les intérêts à payer pour les fonds déposés et les frais d'administration ; ses recettes se composent des intérêts payés pour ces mêmes fonds réemployés et du produit du droit de garde. Le bénéfice net sert à la constitution d'une réserve.

La mise à part des fonds provenant de dépôts dans une caisse spéciale a pour motif une raison historique. On voulut, en confiant ce service à une caisse spéciale indépendante du Trésor, empêcher toute confusion possible entre les fonds déposés et les ressources générales de l'Etat.

L'ancienne Caisse d'amortissement, à laquelle la loi du 28 nivôse an VIII avait confié le service des dépôts, parut trop rapprochée, par son organisation, du Trésor public, et la loi du 28 avril 1816 fit de la nouvelle Caisse des dépôts et de l'amortissement un établissement aussi indépendant que peut l'être un service démembré de l'Etat. Le budget propre de la Caisse a été, par voie de conséquence, soustrait au vote annuel du Parlement.

Des opérations analogues à certaines de celles qui sont décrites hors budget par les comptes des services spéciaux du Trésor, sont effectuées par la Caisse des dépôts. Des ressources d'impôts ou d'emprunts lui sont confiées pour être affectées, hors budget, à des dépenses spéciales.

Ainsi le décret du 8 novembre 1901, rendu en exécution de la loi du 6 du même mois, attribuait à la Caisse des dépôts une partie des sommes provenant d'une émission de rentes 3 o/o qu'il autorisait. Ces ressources étaient destinées à payer les indemnités aux victimes des événements de Chine allouées par une commission spéciale.

C'est également la Caisse des dépôts qui fut chargée de la liquidation du Domaine extraordinaire, réuni au Domaine de l'Etat par la loi du 15 mai 1818. Elle em-

ploya les fonds que produisit cette liquidation soit à amortir la dette, soit à payer les pensions des anciens donataires et pensionnaires pourvus sur le Domaine extraordinaire. Ces dernières dépenses furent incorporées dans le budget de l'Etat par les lois des 8 juillet 1837 et 6 juin 1843.

Aujourd'hui, la Caisse des dépôts perçoit, en vertu du décret du 7 juillet 1891 (rendu en exécution de la loi du 2 juin de la même année) le produit de prélèvement de 2 o/o sur les fonds du pari mutuel ; ces sommes, affectées à fournir des subventions à des établissements de bienfaisance, sont réparties par une Commission spéciale. En vertu de l'article 102 de la loi de Finances du 31 mars 1903, un prélèvement de 1 o/o est affecté, dans les mêmes conditions, à subventionner les adductions d'eau potable dans les communes. De même, en vertu du décret du 21 juin 1907, la Caisse des dépôts gère le prélèvement de 15 o/o sur le produit des jeux dans les cercles et casinos, et paie les allocations réparties par la commission instituée par la loi du 15 juin 1907 sur les cercles.

On peut faire à ces divers comptes les mêmes critiques que nous avons adressées aux comptes analogues qui figurent dans les écritures du Trésor. Les dépenses ainsi payées par la Caisse des dépôts avec des fonds d'emprunts ou d'impôts, ont encore moins de publicité que celles qu'exécute le Trésor.

Aussi, les divers impôts sur les jeux administrés par la Caisse des dépôts revêtent-ils le caractère de fonds secrets (1) utilisés souvent dans un intérêt politique ; leur répartition occulte a suscité bien des critiques.

(1) Ni le budget, ni les comptes ne contiennent, en effet, la moindre indication touchant ces opérations. Voir à ce sujet les critiques de M. Charles Riou, au Sénat. (*J. O.* Débats 1908, page 1343. Séance du 21 décembre 1908.)

Le respect partiel de la règle de l'universalité a fait rentrer au sein du budget des ressources autrefois employées par la Caisse des dépôts.

Une décision ministérielle du 22 mai 1880 fit disparaître une de ces spécialisations extra-budgétaires. Les engagés conditionnels de la loi du 23 juillet 1872 versaient une somme de 1.500 francs dont le remboursement était effectué par l'Etat lorsque le jeune homme n'était pas incorporé. La Caisse des Dépôts, chargée d'effectuer les recouvrements, ne versait au Trésor qu'une partie des sommes encaissées. Le surplus lui servait à parer aux remboursements dans les années suivantes. La décision ordonna le versement intégral. Plus récemment, la loi de finances du 26 décembre 1908, a décidé l'imputation au budget, à titre de fonds de concours, des frais d'administration, de contrôle et de perception imputés auparavant par la Caisse des Dépôts sur le produit des jeux. Et le Rapporteur général, M. Poincaré ne considérait pas la solution comme définitive, car le rattachement n'est que formel (1). La Commission de répartition continue en effet à fixer les frais de perception de cet impôt spécial, qui sont rattachés au budget de l'Etat de la même manière que les fonds de concours. Le Sénat s'est refusé, au cours de la discussion du budget de 1911, à fixer directement le crédit alloué pour ces frais de perception comme l'avait fait la Chambre.

L'administration de diverses caisses pourvues de recettes et de dépenses spéciales a été également confiée à la Caisse des Dépôts.

La première des caisses gérées par la Caisse des Dépôts fut la Caisse d'amortissement, créée par la loi du

(1) Voir Rapport général Poincaré sur le budget de 1909. *J. O.*, 16 janvier 1909. Annexes. Sénat. Session ordinaire, page 226.

6 Frimaire an VIII. Primitivement dotée sur les ressources générales du budget, elle reçut, en vertu de la loi du 21 Floréal an X, une dotation spéciale sur le produit de la Poste. Mais le Trésor s'empara régulièrement pendant cette période des fonds de la Caisse. Aussi fut-elle réorganisée sur d'autres bases par la loi du 28 avril 1816. Cette loi, qui lui donnait une plus grande indépendance, lui allouait annuellement 20.000.000 de francs pris principalement sur le produit des Postes. Enfin, suivant le système du Dr Price, elle recevait les intérêts des titres rachetés.

La dotation spéciale fut élevée de 20 à 40 millions par la loi du 25 mars 1817, elle fut prise en vertu de cette loi sur le produit net de l'enregistrement des domaines et du timbre, des postes et de la loterie.

La loi du 10 juin 1833 ne laissa subsister qu'un amortissement fictif : plus tard, la caisse, réorganisée par la loi du 11 juillet 1866, reçut en vertu de cette loi un budget voté par le Parlement. Nous l'étudierons dans notre troisième partie.

Enfin, la loi du 16 septembre 1871 transporta au budget de l'Etat les opérations du budget de l'amortissement.

On ne peut qu'applaudir à une telle réforme, car l'amortissement ainsi organisé doit absorber chaque année des sommes que les excédents budgétaires ne peuvent toujours fournir. Il faut, dans ces derniers cas, emprunter pour amortir, ce qui est, non seulement une duperie, mais un très mauvais calcul ; car on doit toujours emprunter à un taux légèrement supérieur à celui des rentes qui sont sur le marché. De plus, l'incorporation dans le budget général était légitime pour des dépenses qui se rapportaient aux services généraux de l'Etat et dont il faut tenir compte lorsqu'on veut évaluer le total des charges qui naissent de l'exécution des services publics.

Une autre caisse du même genre, gérée par la Caisse des dépôts, était la Caisse de la Dotation de l'Armée, dont les opérations furent réunies en un budget annexe de 1855 jusqu'en 1868. A cette date, la Caisse fut débarrassée de la presque totalité de ses opérations. Seul le service des suppléments de pensions lui fut laissé jusqu'en 1871. La dernière dépense mise à sa charge fut, en vertu de la loi du 31 octobre 1891, le remboursement des derniers bons de liquidation.

On peut placer sur la même ligne la Caisse des écocoles et la Caisse des chemins vicinaux dont les opérations nous sont déjà connues par le déficit qu'elles ont laissé dans les caisses du Trésor.

La première de ces caisses avait été créée par la loi du 11 juillet 1868 pour fournir aux communes et aux départements des avances et des subventions pour la construction des chemins vicinaux. La loi du 1er juin 1878 avait donné naissance à la deuxième : elle devait jouer le même rôle auprès des communes pour leur permettre de construire des bâtiments d'écoles.

La Caisse des chemins vicinaux accordait :

1° Des subventions extraordinaires toujours imputées sur crédits budgétaires ;

2° des subventions remboursables faites sur fonds d'emprunts.

La Caisse des écoles fournissait :

1° des subventions extraordinaires inscrites aux budgets ;

2° des subventions ordinaires, au moyen de fonds que la Caisse empruntait pour le compte de l'Etat et que l'Etat devait lui rembourser sur les ressources des budgets futurs ;

3° des avances remboursables faites sur fonds d'emprunts.

C'est au Trésor que furent faits les emprunts nécessai-

res. La loi du 22 juillet 1885 arrêta les opérations des deux caisses ; le Trésor en prit la suite et pourvut aux dépenses qu'il assumait au moyen d'émissions d'obligations trentenaires. Enfin la loi du 7 décembre 1894 supprima les caisses et confia au Trésor la liquidation de leur situation.

Ces caisses ont été universellement critiquées. Elles payaient en dehors du budget de l'Etat des dépenses nées du fonctionnement d'un service public et gagées sur fonds d'emprunts. A côté du budget général existaient donc des opérations fort importantes sur lesquelles le contrôle parlementaire pouvait difficilement s'exercer. Ce contrôle était en l'espèce d'autant plus malaisé que les opérations auxquelles se livraient les caisses étaient fort compliquées. (1)

D'autres caisses gérées par la Caisse des Dépôts sont de véritables services commerciaux. Comme leurs dépenses et leurs recettes se correspondent suivant des tarifs fixés d'avance, il n'y pas grand dommage à les laisser poursuivre leurs opérations en dehors du budget de l'Etat.

Ce sont d'abord la Caisse d'assurances en cas de décès et la Caisse d'assurances contre les accidents, créées par la loi du 11 juillet 1868. Elles ont des recettes et des dépenses analogues à celles des sociétés privées d'assurances.

La Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse est également administrée par la Caisse des Dépôts. Créée par la loi du 11 juin 1850, elle a reçu son organisation actuelle de la loi du 20 juillet 1886. Sous le régime de la loi de 1850, elle devait employer les verse-

(1) Voir les critiques contenues dans les rapports de MM. Cochery (6 novembre 1894. J. O. 1894. Chambre, annexes, page 1537), Godefroy Cavaignac sur le budget de 1892, Poincaré sur le budget de 1893.

ments qui lui étaient faits à racheter une partie de la dette publique. L'Etat assumait en retour sur les ressources générales du budget le service des retraites. La Caisse a été substituée à l'Etat pour le service de ces retraites par la loi du 30 janvier 1884.

La loi du 9 avril 1898 (art. 24) l'a chargée de garantir le paiement, par les personnes responsables, des indemnités dues aux ouvriers victimes d'accidents du travail. Un fonds de garantie est spécialement affecté à ces dépenses ; il est alimenté par des centimes additionnels au principal de la contribution des patentes et par une surtaxe à l'impôt sur les mines (1). A ces ressources s'ajoutent, s'il y a lieu, les versements des patrons responsables.

Une nouvelle ressource avec affectation spéciale lui a été donnée par la loi du 31 décembre 1895. La Caisse, qui doit, en vertu de cette loi, améliorer les pensions liquidées par anticipation au profit des titulaires des livrets victimes de blessures graves, reçut comme dotation spéciale en vue de cette dépense une partie du produit de la vente des joyaux de la couronne.

Parmi les autres Caisses qui ont existé à côté du Trésor, certaines eurent pour but de ravir un groupe de recettes au contrôle parlementaire pour en laisser l'absolue disposition au gouvernement. Il est clair qu'on ne saurait baser aujourd'hui sur de pareilles raisons l'octroi à un service de l'autonomie financière. De ce genre était

(1) Le produit de cette taxe additionnelle, qui est perçu d'abord pour le compte du budget général avec le principal des impôts auxquels s'ajoute la taxe, est ensuite ordonnancé au profit de la Caisse des retraites sur le crédit d'un chapitre ouvert à la 5e partie du budget du Ministère des finances, sous le nom de « Dégrèvements et non-valeurs sur Contributions directes et taxes y assimilées, y compris les taxes additionnelles pour fonds de garantie. »

l'ancien Domaine extraordinaire. Alimenté par les contributions de guerre, le revenu des Domaines à l'étranger, il réunissait d'énormes ressources dont disposait l'Empereur, disait le Sénatus-Consulte du 30 janvier 1810, pour subvenir aux dépenses de ses armées, récompenser ses soldats, « élever des monuments, faire des travaux publics, et ajouter à la splendeur de l'Empire. » Ce dernier membre de phrase, qui n'est pas pompeux et vague pour le simple plaisir de l'être, donne la mesure de la liberté avec laquelle l'Empereur faisait emploi de ces ressources. La loi de finances du 15 mai 1818 supprima le Domaine extraordinaire.

Si le Domaine extraordinaire a disparu, certains services sont, de nos jours, dotés de l'autonomie financière, afin d'être plus richement pouvus qu'ils ne pourraient l'être s'ils devaient puiser au budget général. On leur délègue, dans ce cas, certains impôts qui n'ont aucun rapport direct ou indirect avec les dépenses qu'il s'agit de couvrir. Quoique les recettes distraites pour un tel emploi soient d'ordinaire de peu d'importance, il faut affirmer qu'il est mauvais, en principe, d'instituer de pareilles mises à part. L'utilité d'une dépense publique est relative, la seule importance qui doit lui être reconnue est celle qu'elle peut prendre lorsqu'elle est mise en concurrence avec les autres dépenses publiques. La méthode contraire aboutirait à doter abondamment certaines dépenses presque inutiles.

C'est sur ces raisons qu'a été basée la création de la Caisse des recherches scientifiques. Fondée par la loi du 14 juillet 1901, elle a parmi ses ressources, outre des subventions de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, des dons et des legs, des souscriptions et des allocations prélevées sur la partie des fonds du pari mutuel réservée pour des œuvres de bienfaisance. Elle affecte ces ressources à subventionner les recherches scientifiques.

C'est à la même préoccupation que répond la création de la Caisse des Musées, qui réunissait, en vertu de la loi du 16 avril 1895, les musées du Louvre, de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg. Le musée de Cluny est entré dans la réunion en vertu de la loi de finances du 30 janvier 1907. Dans la création de cette individualité, une deuxième considération est intervenue. On a espéré, en dégageant certains établissements des règles budgétaires et en les faisant vivre d'une vie propre, encourager les dons des particuliers. Cette considération est également importante dans l'octroi de l'autonomie aux établissements d'assistance et d'instruction.

Bien plus fréquente encore est l'attribution de l'autonomie à des services qui ont, par quelques côtés, le caractère d'exploitations commerciales, c'est-à-dire qui rendent aux particuliers des services dont ils perçoivent le prix. Ces recettes ayant le caractère de rétributions spéciales, il est naturel de les réserver d'abord en vue des dépenses du service. La mise à part hors budget sera le meilleur moyen de sauvegarder cette affectation par préférence. Si le produit de ces rétributions était versé au budget général, il courrait le risque d'être détourné de sa destination naturelle pour être mis à la disposition d'un exercice besogneux.

Une mise à part aussi complète n'est cependant pas sans inconvénient, car elle aboutit à enlever au Parlement la disposition de ressources qui, pour ne pas être produites par l'impôt, ne doivent pas moins être employées suivant la volonté des représentants de la Nation. Il faut, en effet, soumettre au Parlement une gestion qui, mal conduite, pèserait plus lourdement sur les particuliers qui font appel aux services de l'Etat et lui en paient le prix ; souvent, aussi, les services érigés en individualités autonomes ne bouclent leur

budget qu'en puisant au budget général. Leur laisser, dans de telles conditions, la disposition de leurs ressources ordinaires, c'est leur permettre d'augmenter ce prélèvement sur les ressources générales de l'Etat.

La conclusion qui paraît résulter de ces diverses considérations est que le Parlement devrait fixer l'emploi de toutes les ressources procurées par l'exécution des services publics. Quant à l'affectation spéciale qui pourrait être attachée à quelques-unes d'entre elles, l'existence d'un budget annexe pourrait suffire à la sauvegarder. Il est cependant possible que, dans certains cas, et pour tels services déterminés, les avantages de l'autonomie l'emportent sur ses inconvénients. Tel paraît être le cas pour les établissements d'instruction supérieure, secondaire ou technique, et pour les établissements d'assistance qui répondent à des besoins spéciaux dont seules peuvent être bien informées les autorités placées à la tête des services.

En France, aucune idée d'ensemble n'a présidé à l'attribution de l'autonomie financière aux divers services qui en sont actuellement pourvus. Pour les établissements d'instruction, par exemple, tandis que l'autonomie financière a été donnée aux Universités et aux Facultés (lois du 28 avril 1893 et du 20 juillet 1896), aux Lycées (loi du 11 floréal an X et décret du 20 juillet 1901), aux Ecoles normales d'instituteurs (décret du 29 mars 1890), à l'Ecole nationale supérieure des Mines et à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne (loi du 26 décembre 1908), aux Ecoles nationales d'agriculture et aux Bergeries nationales (loi du 30 mars 1902), aux Ecoles d'arts et métiers et au Museum d'histoire naturelle (loi du 31 décembre 1907), les dépenses et les recettes de l'Ecole centrale des Arts et Manufactures sont constituées en budget annexe, les Ecoles militaires (1) et l'Ecole

(1) L'article 51 de la loi du 26 décembre 1908 accorde à l'Ecole Polytechnique non l'autonomie financière, mais la personnalité civile.

normale supérieure ont leurs dépenses et leurs recettes confondues avec celles du budget général.

Parmi les établissements d'assistance, nombreux sont ceux qui ont un budget propre : tel est le cas pour les dix établissements généraux de bienfaisance, pour les hospices et hôpitaux.

Dans un autre domaine, les Bourses et les Chambres de commerce réunissent dans leurs budgets des opérations très importantes.

Le mouvement s'est accentué ces dernières années et l'accroissement du nombre des établissements autorisés à employer directement tout ou partie des ressources de leur budget a provoqué les critiques de la Cour des Comptes : « La personnalité civile et financière qui leur est accordée, dit-elle, fait échec à la sanction législative et cette autonomie ne paraît guère justifiée pour ceux de ces établissements qui ne vivent en quelque sorte que du produit des subventions de l'Etat » (1).

Et le nombre promet de s'accroître, car les mêmes raisons qui ont fait attribuer l'autonomie à ces divers établissements pourraient être invoquées pour la faire reconnaître à tous les services qui perçoivent certaines rétributions. Les pénitenciers, les maisons centrales, la direction du service géographique au Ministère de la Guerre qui publie des brochures et des cartes voudraient disposer eux-mêmes de leurs ressources. On a de même projeté de donner l'autonomie aux ports de commerce et diverses propositions ont été faites en vue d'attribuer à l'Administration des Postes et Télégraphes un budget propre indépendant du vote du Parlement. Il serait logique de la réclamer également pour les manufactures de tabac, d'allumettes, de poudres, etc... ce qui aboutirait à enlever au Parlement la disposition

(1) Rapport sur les comptes de l'année 1906, pages 10 et 11.

de toute une série de recettes fort importantes. Aussi chacune des réformes qui accordent l'autonomie financière à tel ou tel service est-elle jusqu'ici moins dangereuse par elle-même que par le courant qu'elle crée.

Les divers services ci-dessus énumérés ont reçu de certains textes de lois l'autonomie financière. Mais on a vu certains autres services disposer librement de tout ou partie de leurs recettes sans que cette situation put se fonder sur un texte de loi : ils possédaient une autonomie de fait. Quelques exemples d'une telle spécialisation extra-budgétaire subsistent encore et font exception à l'article 3 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui interdit d'augmenter les crédits d'un service au moyen de ressources particulières.

Ainsi l'Etat exploite depuis 1900 la ligne de Saint-Georges de Commiers à la Mure et n'inscrit au budget que le résultat net de l'opération. Les insuffisances de recettes de l'exploitation sont comblées par un prélèvement effectué sur le crédit du chapitre inscrit au Ministère des Travaux Publics pour insuffisance des produits de l'exploitation de diverses lignes exploitées en régie par l'Etat.

Une affectation spéciale extra-budgétaire est celle que réalise le compte des fabrications étrangères de la Monnaie. Il groupe les dépenses et les recettes du service de ces fabrications et le solde seul est porté au budget général (1).

La Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exercice 1907, critique la gestion financière de l'Office colonial créé par un décret du 14 mars 1899 et doté de la personnalité civile par la loi du 18 février 1904, et du

(1) Le premier chapitre des recettes du budget annexe des Monnaies et Médailles à pour titre : *Prélèvements pour frais de fabrication des monnaies d'or et excédent des recettes sur les dépenses du compte « Fabrications étrangères ».*

Jardin colonial, créé par décret du 28 janvier 1899, qui jouissent de l'autonomie financière quoique aucun texte de loi ne la leur ait accordée.

On trouve même, au début de l'histoire financière de la France contemporaine, des exemples de dépenses payées directement par les Ministres ou par certaines administrations sur le produit des impôts qui, plus que toutes les autres ressources de l'Etat, doivent être employées selon le vœu du Parlement.

Le mode de paiement des frais de perception des impôts, couverts sur le produit de ces impôts par les administrations chargées du recouvrement, sans qu'elles eussent à en rendre compte, faisait, sous l'Empire et dans les premières années de la Restauration, une individualité autonome de chaque administration financière. On sait que l'ordonnance du 26 mars 1817 fit rentrer les recettes et les dépenses propres des administrations fiscales dans le sein du budget général. Rien, en effet, ne pouvait légitimer une pareille mise à part, puisque les dépenses ainsi soldées faisaient partie des dépenses assumées par l'Etat en vue des services généraux de la nation et couvertes par l'impôt.

La fixation de ces dépenses laissée aux administrations elles-mêmes favorisait leur exagération. La réforme fut, en effet, marquée par une diminution des frais de perception, ainsi que le remarquait dans l'exposé des motifs du budget de 1830, M. de Chabrol, ministre des Finances. De plus, à la faveur de ces recettes extra-budgétaires, s'étaient constituées dans toutes les Régies des caisses particulières sur lesquelles les hauts fonctionnaires se faisaient servir des retraites et s'attribuaient des gratifications. Le marquis d'Audiffret supprima, en 1825, une de ces caisses qui existait dans l'Administration des douanes. La disposition laissée aux Régies d'une partie de leurs recettes en vue

des dépenses de perception, aboutissait donc à la constitution de véritables caisses noires, dotées avec des deniers détournés de leur destination légale.

Après la première incorporation des frais de perception, en 1817, on revint encore à l'ancien état de choses avec la loi du 18 juillet 1820. Mais ce retour fut heureusement passager et la saine doctrine reprit ses droits en 1821. Proclamée à nouveau par les décrets des 31 mai 1838 et 31 mai 1862, elle n'a plus subi, depuis lors, d'éclipse analogue à celle de 1820.

Mais, si les frais de perception des impôts furent, sauf quelques exceptions particulières, portés au budget à partir de 1818, d'autres dépenses couvertes hors budget sur le produit de certains impôts, ne furent incorporées que plus tard. C'est ainsi que, en 1818, M. de Chauvelin signalait à la Chambre l'existence d'une Caisse du Sceau des Titres dont les recettes, constituées par les droits de sceau des titres, les droits de greffe au Conseil d'Etat et les droits de légalisation, étaient laissées à la disposition du Ministre de la Justice. Il demandait l'incorporation dans le budget de ces droits et des dépenses qu'ils servaient à payer. Le Garde des Sceaux demanda et obtint le maintien du *statu quo*. Cette caisse constituait en réalité une sorte de fonds secret ; c'est sur ses deniers que fut payée en 1827 la fameuse salle à manger de M. de Peyronnet. La Caisse fut supprimée par la loi du 29 janvier 1831 et ses recettes furent portées au budget.

De même, la loi du 28 juin 1833 fit rentrer au budget la taxe des brevets d'invention laissée auparavant à la disposition du Ministre de l'Intérieur.

Une autre exception à la règle de l'universalité, supprimée par la loi du 19 juillet 1845, résultait du fonctionnement des maisons centrales. Antérieurement à cette loi, le produit du travail des détenus était em-

ployé directement par les maisons centrales elles-mêmes à payer une partie de leurs dépenses, dont le surplus était couvert par des crédits législatifs inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur. La loi du 19 juillet 1845 prescrivit l'incorporation parmi les produits divers du budget du produit du travail des détenus dans les maisons centrales, tandis que les dépenses jadis couvertes avec ces recettes, parmi lesquelles le reversement aux prisonniers de la part qui leur est attribuée par la loi, étaient portées au nombre des dépenses du budget de l'Intérieur. Le produit intégral du travail des prisonniers dans les pénitenciers militaires est de même porté parmi les ressources du budget, en vertu des arrêtés ministériels des 10 février et 11 août 1896.

Il faut encore distinguer les exemples d'autonomie de fait signalés ci-dessus, qui sont simplement des usages sans consécration légale, des gestions occultes qui naissent d'une faute personnelle des administrateurs (1). Les gestions occultes existent en violation de la loi, elles ont pour effet de distraire une ressource du budget de l'Etat ou de celui d'une personnalité financière. Ce sont des spécialisations de recettes irrégulières.

Il y a gestion occulte, par exemple, lorsqu'une administration emploie à des dépenses propres le produit de la vente d'un vieux matériel hors d'usage, ce qu'elle ne peut faire qu'en violation de l'art. 3 de l'ordonnance du 14 septembre 1822. Ce matériel devait être remis à l'Administration des Domaines pour que le produit de la vente fut versé aux recettes budgétaires. L'irrégularité est la même, lorsque ce matériel est remis à un fournisseur qui en déduit la valeur sur ses factures.

(1) Il faut en effet un texte pour faire cesser les premiers, tandis que les seconds tombent directement sous le coup de la loi.

Un exemple curieux de gestion occulte est fourni par la Caisse des Itzibous qui fut gérée avant 1865 par l'escadre d'Extrême-Orient, dans les mers de Chine. Le gouvernement japonais, craignant de voir sa monnaie se déprécier en présence de la nôtre, ne voulut pas que les achats de la flotte fussent faits en monnaie française. Il échangea donc cette monnaie contre du numéraire japonais avec un change considérable en faveur de l'escadre. Ces bénéfices de change alimentèrent une Caisse appelée ensuite Caisse des Itzibous, dont les recettes suffisaient à entretenir à terre des établissements, parmi lesquels un hôpital pour les marins.

Il faut rappeler, également ici, la plus célèbre des gestions occultes : l'affaire de la reconstruction du Palais de la Légion d'honneur qui absorba hors budget 1.287.000 francs de recettes. Le grand chancelier de la Légion d'honneur employa cette somme, qui provenait des souscriptions, à faire face aux dépenses de reconstruction du Palais et cela sans que le budget de l'Etat eut connaissance de l'opération (1).

---

(1) Ces recettes auraient dû être rattachées au budget comme fonds de concours, et ce rattachement n'aurait pas fait disparaître leur caractère de ressources spécialisées.

TROISIÈME PARTIE

Unité et morcellement budgétaires.

Lorsque dans le budget trouvent place des recettes spécialisées, l'affectation peut se marquer par des totalisations séparées se faisant face deux à deux. Le procédé paraît assez naturel au premier abord et, puisqu'il s'agit d'une question de pure forme, ne semble pas devoir comporter de graves conséquences. Cependant, la question de l'unité budgétaire, qui a reçu tour à tour les solutions les plus diverses, a été chaque fois longuement discutée au Parlement, chaque orateur attribuant des avantages considérables au morcellement ou à l'unité.

Il ne s'agit sans doute que d'une forme spéciale à donner à une affectation dont on reconnaît la légitimité au fond, mais la présentation en totaux séparés des recettes et dépenses budgétaires doit avoir pour but d'éclairer le vote du Parlement et d'assurer à la spécialisation la réalisation la plus conforme aux principes.

L'affectation, en effet, n'est ni créée par le morcellement, ni détruite par l'unité, mais l'une et l'autre de ces deux solutions peuvent avoir sur sa mise en pratique les conséquences les plus profondes.

CHAPITRE PREMIER

DIVISIONS ANNUELLES DANS LA LOI DU BUDGET.

Le budget de l'Etat n'a jamais comporté une totalisation unique. Des totaux séparés réunirent à différentes époques, à côté du budget général, les dépenses du budget de la dette publique, des divers budgets extraordinaires ou sur ressources extraordinaires, du budget spécial de l'emprunt de 429 millions, du budget sur ressources spéciales, du budget spécial de l'amortissement et du service spécial des garanties d'intérêt.

Les budgets annexes font subsister aujourd'hui une division analogue.

§ 1. — Budget spécial de la dette publique.

Dans son rapport au Roi sur le budget de 1817, le comte Corvetto proposa d'affecter au service de la dette publique un fonds spécial. La création de ce fonds fut l'œuvre de la loi du 25 mars 1817, dont le titre X, « Affectation d'une réserve spéciale à la dette publique », disposa qu'un budget spécial réunirait les dépenses afférentes aux intérêts et à l'amortissement de la dette publique. Ce budget reçut comme ressources propres, en vertu de l'article 139 de la loi du 25 mars 1817, les produits nets de l'enregistrement, du timbre et des domaines, et ceux de l'Administration des Postes et de

la loterie, après prélèvement, sur ces divers revenus, d'une somme de 40 millions attribuée à la Caisse d'amortissement.

Une loi de 1819 substitua aux produits des postes et de la loterie les produits nets des forêts, douanes et sels.

Ce budget spécial subsista théoriquement jusqu'en 1830, mais cette mise à part n'avait plus aucune utilité car les revenus affectés au service de la dette dépassaient de beaucoup les dépenses auxquelles ils devaient faire face.

Il semble bien qu'en l'espèce une totalisation séparée fut le seul moyen de faire apparaître clairement aux créanciers de l'Etat que les produits des revenus qui leur avaient été délégués étaient bien employés en leur faveur. Elle ne pouvait d'autre part présenter de bien graves inconvénients ; elle n'empêchait pas par exemple de saisir d'un seul coup le total des dépenses publiques, car un article final de la loi de finances réunissait en une somme unique les résultats des deux budgets qui y trouvaient place.

Le budget spécial de la dette publique disparut en 1831 avec l'assignation dont il était la mise en œuvre. Cette réforme, rendue possible par l'amélioration du crédit public, ne souleva aucune protestation.

L'affectation de certains revenus aux dépenses de la dette publique est en elle-même légitime lorsqu'elle est destinée à fortifier le crédit d'un Etat aux finances mal réglées. En déléguant à ses prêteurs ses revenus les plus sûrs, l'Etat pourra se procurer par l'emprunt les ressources qui lui permettront de se relever de la ruine. Mais, pour un Etat prospère, de tels procédés sont inutiles, sa solvabilité et sa bonne foi doivent suffire à donner confiance aux prêteurs.

§ II. — Les budgets extraordinaires.

Le budget extraordinaire, comme le budget de la dette publique, appartient à l'histoire du passé. Il ne faut pas croire cependant qu'il ne puisse revivre, car, souvent supprimé et pour des raisons de principe qui condamnaient l'institution elle-même, le budget extraordinaire est plusieurs fois réapparu avec les mêmes caractères : il réunissait des opérations dites, à raison ou à tort, extraordinaires et couvertes au moyen de ressources exceptionnelles, composées en majeure partie, souvent en totalité, de fonds d'emprunt.

L'historique des budgets extraordinaires n'est plus à faire (1), aussi nous bornerons-nous à en tracer les grandes lignes.

Le premier exemple que nous offre l'histoire des finances françaises d'un budget extraordinaire voté par le Parlement et indépendant du budget ordinaire, résulta de la loi du 28 avril 1816, portant fixation du budget de 1816. Il fut qualifié expressément de budget extraordinaire (article 16) et ne fut réuni par aucune totalisation au budget général. En 1817, 1818, 1819, le budget extraordinaire, quoique pourvu de recettes spéciales, était réuni par une formule finale en recettes et en dépenses au budget général. Dans la suite, et jusqu'à la fin de la Restauration, furent portées au budget général des dépenses extraordinaires auxquelles des ressources d'emprunts durent faire face.

(1) V. Stourm, op. cit. pp. 226 et s. ; Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 4e édition 1910, pp. 162 et suiv. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 7e édition 1908, II, pp. 25 et suiv. V. Remy, *Traité de la comptabilité publique*, 1892, pp. 231 et suiv. etc.

Le gouvernement de Juillet vit réapparaître les budgets extraordinaires. La loi du 27 juin 1833 décida, par son article 14, introduit dans la loi par un amendement de Pelet (de la Lozère), qu'un budget annexé au budget du Ministère du Commerce et des Travaux Publics serait doté de ressources propres en vue de « travaux publics à continuer ou à entreprendre ». Ce budget trouva place dans les lois de finances des exercices 1834 à 1837. Ses dépenses furent peu importantes et s'en tinrent à une moyenne annuelle de 14 millions.

La loi du 17 mai 1837 créa un « budget extraordinaire des travaux publics », dont les opérations furent plus considérables. A ses dépenses, devaient faire face des émissions de rentes. Vivement attaqué, il fut supprimé par la loi du 6 juin 1840, portant règlement définitif de l'exercice 1837. Cette loi déclara également clos le budget spécial créé par la loi de 1833. La réforme qu'elle consomma à l'endroit du budget extraordinaire de la loi de 1837 ne visa que l'existence d'un budget extraordinaire distinct du budget général, car on continua à faire appel aux ressources d'emprunts pour couvrir les dépenses des travaux publics. La loi du 23 juin 1841 décidait, en effet, l'ouverture au budget des dépenses du Ministère du Commerce et des Travaux Publics d'une deuxième section où seraient portés les crédits pour travaux extraordinaires et dont la dotation serait fournie par des aliénations de rentes (1).

La loi du 11 juin 1842, relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer, fit entrer les nouvelles dépenses, dont elle était le point de départ, dans la deuxième section du Ministère des Travaux Publics

(1) A partir de 1842, les Ministères de la Guerre et de la Marine comprirent aussi une deuxième section pour travaux publics avec même dotation.

divisée en deux parties (1). Un tel mode de présentation respectait l'unité budgétaire.

L'unité budgétaire fut également en honneur au début du second Empire ; elle fut en compensation largement oubliée dans les dernières années du régime, après que la loi de finances du 2 juillet 1862 eut créé un « fonds affecté spécialement aux dépenses du budget extraordinaire ». (art. 1er).

Les dépenses qui devaient y figurer étaient énumérées par le rapporteur de la loi, mais d'une manière assez vague : après avoir nommé les dépenses des travaux publics, des constructions nouvelles et les dépenses militaires extraordinaires, il désignait, comme devant s'inscrire au budget extraordinaire, « tout ce qui, répondant à des besoins momentanés et destinés à disparaître, ne devait pas figurer parmi les charges permanentes (2). »

Le budget extraordinaire était voté à part et faisait l'objet d'une loi spéciale. La loi du 27 juillet 1870 réunit pour la première fois les deux budgets ordinaire et extraordinaire. L'exposé des motifs de cette loi feignait de donner satisfaction aux partisans de l'unité budgétaire. Il prétendait que la loi restituait l'état de choses antérieur à 1862, ce qui était manifestement faux : aucun pas n'était fait vers l'unité.

Supprimé après 1870, grâce à Thiers, qui avait souvent critiqué sous l'Empire la réforme de 1862, le budget extraordinaire fut d'abord remplacé par les comptes de liquidation de 1872 et 1876, que nous retrou-

(1) On sait que ces dépenses furent acquittées avec les ressources disponibles du Trésor.

(2) Rapport du 3 juin 1862. Cité par Stourm, op. cit., p. 233. M. Magne, ministre des Finances, présenta, le 6 août 1862, au Corps législatif, une défense du budget extraordinaire qui est un essai de justification de l'emprunt. (V. Stourm, pp. 232 et 233).

verons ultérieurement. Puis il fut à nouveau installé dans nos finances par la loi du 22 décembre 1878 (portant fixation du budget de 1879), qui lui donna le titre de « budget sur ressources extraordinaires. » Ce budget fut même voté à part de 1887 à 1889 et forma une loi spéciale. Sa dotation fut composée en majeure partie des ressources fournies par l'aliénation de rentes 3 % amortissables (1). Les ministères de la Guerre, de la Marine et des Travaux publics, dont les besoins avaient motivé son ouverture, virent leur exemple suivi, dans une plus modeste mesure cependant, par les ministères des Beaux-Arts, des Postes et des Télégraphes, de l'Intérieur et de l'Agriculture.

La grande diversité des dépenses inscrites au budget sur ressources extraordinaires révéla bientôt les abus. Il était par dessus tout évident que les ministères qui n'y puisaient que pour une petite part se déchargeaient sur lui d'une partie de leurs dépenses ordinaires. Aussi s'attacha-t-on d'abord à supprimer tel ou tel chef de dépenses. Les dépenses des ministères des Beaux-Arts, de l'Intérieur et de l'Agriculture furent les premières réintégrées au budget général, dont elles n'auraient jamais dû sortir. En 1885, le budget des Postes et Télégraphes, dont les travaux neufs avaient paru légitimer la dotation extraordinaire, dut, lui aussi, se contenter des allocations du budget général.

Mais la réforme demandée était plus radicale ; dès 1886, M. Sadi Carnot, ministre des Finances, proposait la suppression du budget sur ressources extraordinaires. Ce projet n'aboutit pas. On s'attaqua alors à chacun des ministères dont les charges extraordinaires

(1) Voir le tableau des dépenses et des ressources des budgets extraordinaires de 1870 à 1890 dans l'exposé des motifs du budget de 1907 présenté par M. Poincaré, pp. 18 à 21. *Chambres, Documents annexes*, 1906, nº 141.

avaient motivé en 1878 la création d'un budget extraordinaire. En 1886, le Ministère des Travaux publics fut délogé de ses positions, le Ministère de la Marine subit le même sort en 1889. Les dépenses de la Guerre subsistaient seules désormais en dehors du budget général, aussi le budget sur ressources extraordinaires prit-il le nom de « budget extraordinaire de la Guerre ». Son existence sous cette forme fut de courte durée, car la loi du 26 novembre 1890, portant fixation du budget de 1891, consomma sa disparition.

De toutes les critiques faites aux budgets extraordinaires, nous ne retiendrons pour le moment que celles qui visent la constitution d'un budget distinct du budget général de l'Etat ; quant à celles qui s'adressent à l'emploi de ressources d'emprunts en vue de certaines dépenses, nous les réservons pour la partie de ce travail où nous étudierons le paiement de dépenses incorporées dans les dépenses du budget général sur le produit d'emprunts compris parmi ses ressources. Ce mode de procéder est en effet le seul qui ne comporte que des critiques s'adressant au fond.

Et, tout d'abord, il ne faut pas tirer a priori des conclusions défavorables aux budgets extraordinaires, du fait que, après la suppression des budgets extraordinaires, les dépenses de l'Etat ont diminué (1).

On ne peut pas faire honneur de cette diminution des dépenses à la seule règle de l'unité. En effet, la suppression des budgets extraordinaires coïncide d'habitude avec l'achèvement d'un programme de dépenses dont ils ont fait les frais ; une diminution dans les charges budgétaires est dès lors toute naturelle. Et si l'on

(1) V. article de M. Stourm. *La forme et le fond dans les budgets actuels*. *Economiste français* 1907, I, p. 35, dans lequel il tire argument en faveur de la règle de l'unité du fait que, après la suppression des budgets extraordinaires et de certains services spéciaux, le total des dépenses s'est abaissé de plusieurs centaines de millions.

prétendait encore que la violation de la règle de l'unité a eu pour conséquence une exagération des dépenses, nous pourrions objecter que cette exagération pouvait tenir non au morcellement budgétaire, mais à l'emploi des ressources d'emprunts, auxquelles on a cessé de recourir après la suppression du budget extraordinaire.

Pour savoir si la mise à part des dépenses extraordinaires dans un budget spécial peut avoir pour effet un grossissement de dépenses de l'Etat, il faut étudier en elle-même l'influence que peut avoir sur les dépenses de l'Etat, l'érection en budget spécial de dépenses extraordinaires couvertes par des ressources d'emprunts.

Il semble bien qu'on ait exagéré un premier inconvénient des budgets extraordinaires. On leur a reproché d'engendrer l'obscurité en empêchant de saisir d'un seul coup, par un chiffre, la totalité des dépenses budgétaires. Thiers, chef de l'opposition sous le second Empire, critiqua à plusieurs reprises le budget extraordinaire de la loi de 1862 en dénonçant la confusion qu'il introduisait dans les finances françaises.

Il disait au Corps législatif le 3 juillet 1868 : « Nous savions tous, il y a vingt ou trente ans, notre situation, il n'y avait qu'à regarder la première page du budget pour connaître toutes les dépenses, même extraordinaires, et toutes les recettes. Les gens les plus ignorants et les moins attentifs savaient ce qu'était la situation. Eh bien ! depuis qu'on a divisé notre budget en plusieurs autres, il devient très difficile de s'y reconnaître. » Et il ajoutait dans le même discours : « l'unité c'est la lumière » et, plus tard, à l'Assemblée Nationale, il accusait le gouvernement de l'Empire d'avoir voulu, par ce morcellement, « tromper le pays sur la réalité et l'étendue de la dépense qu'il devait faire » (1). La

(1) Séance du 20 juin 1871. V. également son discours à la séance du 6 mai 1864.

clarté, qui est le propre de l'unité, dit-on également, outre qu'elle donne aux contribuables une vision exacte de la situation financière, écarte les illusions des gouvernements et les pousse aux économies.

Il nous paraît que cette manière de présenter les choses comporte une part d'exagération et que M. Magne avait raison lorsqu'il disait du budget extraordinaire (1) : « On a exprimé le soupçon que ce mode de procéder n'avait été imaginé que pour tromper le pays sur le montant des dépenses qu'il était obligé de supporter... On a dit et répété qu'il suffisait de savoir faire une addition pour se rendre un compte exact et des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires ».

En effet, aucune pénétration n'existait entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire ; aucune somme inscrite parmi les recettes de l'un n'était portée parmi les dépenses de l'autre ; l'évaluation de l'ensemble de leurs dépenses et de leurs recettes était donc aisée et pour le gouvernement et pour le public. Aucune assimilation ne peut être établie entre la complication créée par l'existence de comptes extra-budgétaires, difficiles à découvrir, et celle qui résulte d'une totalisation séparée, comprise dans la loi de finances.

Il suffit d'ajouter ce total, sans le modifier, au résultat du budget ordinaire, pour avoir une idée exacte de l'ensemble des charges budgétaires.

Aussi avons-nous considéré que la totalisation qui réunit quelquefois, dans un article de la loi de finances, les dépenses du budget extraordinaire à celles du budget ordinaire, n'enlève à un budget extraordinaire aucun de ses caractères. C'est pour cette raison que

(1) Exposé des motifs de la loi du 27 juillet 1870 qui réunissait pour la première fois dans une même loi le budget ordinaire et le budget extraordinaire (V. plus haut).

nous avons assimilé aux autres budgets extraordinaires les budgets des dépenses extraordinaires de 1817, 1818 et 1819, quoique leurs opérations fussent rapprochées de cette manière de celles du budget général. Un budget extraordinaire est pour nous caractérisé par la dotation d'un ensemble de dépenses exceptionnelles au moyen de ressources spéciales mises en regard de ces dépenses dans la loi de finances. Ces ressources sont pour leur plus grande partie ou pour leur totalité procurées par l'emprunt.

Le véritable danger d'un budget extraordinaire, c'est la mise à sa charge de dépenses abusivement qualifiées d'extraordinaires. Nous verrons qu'il est assez difficile de distinguer parmi les dépenses d'un Etat, celles qui sont vraiment extraordinaires, les seules auxquelles on puisse légitimement faire face au moyen de ressources d'emprunts. En l'absence d'un critérium légal à peu près impossible à trouver, c'est la seule volonté du Parlement qui, le plus souvent sur l'initiative de la Commission du budget, donne à une dépense la qualité de dépense extraordinaire (1).

Or, il est à craindre que l'existence dans la loi de finances d'un compartiment spécial destiné à recevoir les dépenses auxquelles l'emprunt fait face, pèse sur l'esprit de ceux qui auront à établir un classement entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Il leur sera difficile de se défendre contre la tentation de ranger sans raisons suffisantes dans le budget extraordinaire, toute dépense encombrante. Le budget extraordinaire en effet, peut être abondamment pourvu sans que les charges du pays s'accroissent

(1) Voir une opinion de Léon Say formulée à la séance de la Chambre des Députés du 27 juillet 1882 (citée par Stourm. op. cit., p. 210, texte et note). Le célèbre financier y dit qu'une dépense est extraordinaire lorsque la Commission du budget la juge telle.

pour l'instant d'une façon sensible, il est par suite plus accueillant que le budget ordinaire dont l'élévation se marque immédiatement par une augmentation des impôts.

La tentation sera même si forte qu'on y rangera aux moments de grand embarras des dépenses dont on avouera le caractère ordinaire (1).

C'est ce danger, créé par l'existence d'un budget extraordinaire, que signalait Léon Say lorsqu'il disait :

« Les budgets ordinaires, au lieu de venir au secours du budget extraordinaire, se font au contraire secourir par lui.... Lorsque deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire, voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon ». Et il ajoutait : « Ces budgets sont comme les horloges qu'on remonte tous les huit jours ; il y a lieu de les remonter de temps en temps, de les remettre sur pied, de reconstituer sur des bases vraies les rapports qui doivent exister entre eux (2). Et il proposait de distraire du budget extraordinaire 73.497.038 francs de dépenses qui, en bonne comptabilité, n'eussent jamais dû sortir du budget ordinaire. De même la Cour des comptes, dans ses rapports annuels, groupait régulièrement à la même époque, sous la rubrique : « Interversions de dépenses d'un budget à un autre », les dépenses ordinaires dont

(1) Voir l'exposé des motifs d'un projet de loi portant acquisition de terrains en Algérie dans lequel le Ministère proposa, en avouant l'irrégularité commise, de faire figurer les crédits nécessaires au budget extraordinaire, « parce que le budget ordinaire était dans l'impossibilité de supporter une augmentation de dépenses aussi forte ». (Projet de loi du 18 juillet 1882, cité par Stourm, op. cit. p. 24).

(2) Sénat. Séance du 19 décembre 1882, à l'occasion du budget de 1883. A la même époque, M. Stourm réclamait une définition du service extraordinaire pour obvier à de pareils empiètements. (Voir *Economiste Français*, 1881, II, p. 719). La même critique avait été faite par M. Duprat, rapporteur à la Chambre des Députés de la loi du 6 juin 1840 qui supprima le budget extraordinaire de la la loi de 1837. (Ch. des D. Séance du 6 avril 1840).

les crédits avaient figuré à tort au budget extraordinaire (1). Faisant allusion à des interversions analogues qui se produisaient dans les finances belges, un député belge disait : « Le budget extraordinaire, c'est le gobelet avec lequel le Ministre des Finances escamote le déficit » (2).

En face de ces inconvénients, on ne peut guère opposer d'avantages appréciables présentés par les budgets extraordinaires.

Si l'on inscrit, dit-on, au budget général de l'Etat les dépenses passagères couvertes par un emprunt, on grossit les chiffres du budget, rendant ainsi difficile l'appréciation de l'augmentation des dépenses normales de l'Etat. On peut répondre que les financiers sauront facilement démêler dans les budgets ainsi augmentés la part de l'accidentel et celle de l'ordinaire ; pour le public qui ferait plus malaisément ce départ, une telle appréciation est sans grande utilité ; on ne saurait donc pour une satisfaction d'ordre théorique, s'exposer de gaîté de cœur aux dangers que présente l'existence d'un budget extraordinaire.

Le budget extraordinaire, dit-on encore, conserve aux dépenses qu'il réunit un caractère provisoire. Ces mêmes dépenses, si elles étaient inscrites au budget ordinaire, risqueraient, étant confondues avec celles qui y trouvent place chaque année, de devenir permanentes et incompressibles comme elles. L'exposé des motifs du budget de 1863 justifie de cette manière la mise à part des dépenses extraordinaires en un budget spécial (3).

(1) Voir la nomenclature des dépenses payées indûment sur le budget extraordinaire de 1879 à 1884 dans Le Trésor de la Rocque. *Les Finances de la République*, 1884, p, 330 et s.

(2) Cité par Stourm, op. cit., p. 250.

(3) Cité par Lelièvre. *Des règles concernant le budget de l'Etat.* Th. D. Paris, 1882, pp. 141 et 142. Le même argument fut présenté en

Mais il paraît difficile d'admettre que l'incorporation de dépenses extraordinaires dans le budget général puisse avoir de telles conséquences. En effet, si ces dépenses sont couvertes par l'impôt, elles seront vite ramenées à des proportions raisonnables et seront rayées du budget quand elles n'auront plus de raison d'être. Si, au contraire, c'est l'emprunt qui leur fait face, ce traitement spécial suffira à leur conserver un caractère provisoire.

On dit aussi que l'habitude d'équilibrer le budget avec l'emprunt naîtra fatalement de l'emploi de ressources d'emprunts au sein du budget ordinaire. Mais ce danger ne paraît pas réel, car l'introduction et le maintien de l'emprunt parmi les ressources du budget général ne peut se comprendre et se justifier que si cet emprunt est affecté spécialement à couvrir telle dépense à laquelle on aura reconnu le caractère de dépense extraordinaire.

On a dit enfin, pour légitimer l'existence du budget extraordinaire, que ce budget ne peut être supprimé sans être rétabli immédiatement après sous une forme moins bonne, « parce que que cela est de la force des choses, parce qu'on ne s'en est jamais passé, parce qu'il y en a toujours eu et qu'il y en aura toujours, sous une forme ou sous une autre. » (1) Cette argumentation

1882, par M. le Sénateur Clamageran en faveur du maintien du budget sur ressources extraordinaires : «Certaines dépenses, disait-il, qui, à l'état ordinaire, sont élastiques et peuvent être diminuées, de viendront, une fois entrées dans le budget ordinaire, tellement fermes qu'on ne pourra plus y toucher. » (Sénat, séance du 22 février 1885. Reproduit dans : J.-J. Clamageran. *Etudes politiques, économiques et financières*, 1904, p. 215).

(1) J.-J. Clamageran, même discours, op. cit. pp. 207 et 215. Plusieurs auteurs ou orateurs ont noté cette survivance occulte des budgets extraordinaires sans en tirer argument en faveur de ces derniers. V. article de M. Stourm, dans l'*Economiste Français*, 1907, I, p. 35, et le discours qu'il cite de M. Ribot à la séance de la Chambre des Députés du 13 décemdre 1906.

vise les comptes extra-budgétaires qui, en l'absence de budgets extraordinaires, recueillent pour le plus grand dommage de l'initiative et du contrôle parlementaires, les dépenses que ce budget aurait du moins rendues publiques.

Les partisans du budget extraordinaire plaident ainsi la cause du moindre mal ; ils ne nient pas que le budget extraordinaire n'ait des inconvénients, mais prétendent que son existence prémunit les finances publiques contre des dangers bien plus considérables et constitue une sorte d'assurance. Mais il est permis de penser qu'une assurance est un luxe inutile lorsqu'elle vise un risque qu'on peut écarter de soi par la seule volonté et l'on doit pouvoir compter sur le Parlement pour qu'il inscrive au budget général les emprunts dont la nécessité sera bien démontrée.

§ III. — Budget spécial de l'emprunt de 429 millions.

Le budget de l'emprunt de 429 millions vint à la fin de l'Empire figurer dans la loi de finances, à côté des trois divisions qui déjà y trouvaient place sous le nom de budget ordinaire, budget extraordinaire, budget sur ressources spéciales. Il continua à y figurer jusqu'en 1875.

Si l'on suppose que les dépenses ainsi mises à part, étaient véritablement extraordinaires et légitimement couvertes au moyen du produit d'un emprunt, l'introduction dans la loi de finances d'un compte destiné à suivre l'emploi de ces ressources spéciales, ne pouvait avoir que des avantages. Le principal défaut des budgets extraordinaires était écarté, car aucune dépense ressortissant au budget ordinaire ne pouvait, en pré-

sence d'une spécialisation aussi nette, venir surcharger le budget spécial. D'un autre côté, une telle mise à part, au lieu de mettre de l'obscurité dans les documents budgétaires, avait pour effet d'augmenter la clarté en permettant au législateur de suivre à travers plusieurs exercices les dépenses exceptionnelles auxquelles une dotation spéciale avait été constituée. Le budget de l'emprunt de 429 millions avait d'ailleurs son origine dans un désir du Corps législatif qui avait vu dans ce mode de présentation un moyen de faciliter le contrôle et d'assurer entr'autres choses l'application exacte de l'emprunt aux besoins urgents en vue desquels il avait été contracté.

§ IV. — Budget sur ressources spéciales.

Le budget sur ressources spéciales, disparu de nos finances en 1892, avait été créé par la la loi du 2 juillet 1862, qui inaugura aussi le budget extraordinaire dont l'existence moins longue devait prendre fin en 1870.

Le budget sur ressources spéciales réunissait des dépenses qui se réglaient, disait l'exposé des motifs, « d'après le montant des ressources qui leur étaient affectées ».

On peut diviser ses dépenses en deux grandes catégories. C'étaient d'abord des dépenses et des recettes qui ne faisaient que traverser les caisses de l'Etat et dont l'inscription dans son budget était une pure opération d'ordre : les recettes et les dépenses des départements et les centimes additionnels communaux. Les pouvoirs propres des conseils généraux et des conseils municipaux s'opposaient à ce que l'inscription de ces divers articles au budget de l'Etat, correspondit à un véritable vote d'autorisation. C'est la nature spéciale

de ces recettes qui avait motivé en 1862 leur isolement en un buget spécial (1) ; mêlées aux dépenses qui constituaient pour l'Etat de véritables charges, elles en rendaient l'appréciation difficile ; lorsqu'elles furent cantonnées dans un compartiment spécial de la loi du budget, leur présence n'eut plus d'inconvénients, elle ne fut qu'inutile. La loi du 18 juillet 1892 qui supprima le budget sur ressources spéciales, se borna à ordonner leur inscription à un compte de trésorerie.

Un deuxième groupe contenait des dépenses à chacune desquelles correspondait une catégorie spéciale de recettes.

Le service de la transportation avec ses dépenses et ses recettes y avait été introduit par la loi de finances du 3 août 1875 ; le budget sur ressources spéciales de 1876, avait le premier vu figurer dans ses chiffres les opérations du service de l'Assistance hospitalière en Algérie. Les frais d'impression et de confection de rôles spéciaux, les frais d'avertissement et de perception de certaines taxes assimilées qui étaient payés avec le produit de centimes spéciaux, le fonds de secours et les allocations qu'il servait à payer, les frais de surveillance des vignobles en Algérie et leur remboursement, la part des chefs indigènes collecteurs d'impôt sur les contributions arabes et la portion des impôts distraite à cet effet du budget général, figuraient également au budget sur ressources spéciales.

Le fonds de non-valeurs y était aussi inscrit. Le fonds de non-valeurs des impôts de répartition était considéré comme la propriété des contribuables et ses excédents se reportaient d'exercice en exercice en conservant leur affectation. Pour les impôts de quotité, les

(1) Voir l'exposé des motifs de M. Achille Fould : *Moniteur* du 12 mars 1862.

ressources générales de l'Etat, faisaient face aux insuffisances du fonds de non-valeurs et de même l'excédent des ressources était, le cas échéant, versé dans les caisses du Trésor.

Le classement dans un budget spécial était critiquable pour la plupart des dépenses de cette deuxième catégorie, car elles constituaient de véritables dépenses d'Etat couvertes avec le produit des impôts. Nous avons dit que le mal n'est pas grand lorsque, pour évaluer le chiffre des dépenses budgétaires, on doit ajouter au chiffre du budget général, le total d'un budget qui figure à côté de lui dans la loi de finances. Ici une simple addition ne suffisait pas à donner le chiffre total des dépenses publiques, il fallait pour l'obtenir, isoler, au préalable, parmi les dépenses du budget sur ressources spéciales, celles qui intéressaient la situation de l'Etat. Avant que la loi du 18 juillet 1892 ne vint, par une solution radicale, supprimer le budget sur ressources spéciales, des solutions de détail étaient intervenues pour diminuer les inconvénients de cette situation. Entr'autres, la loi du 29 décembre 1883 classa au budget ordinaire les ressources spéciales pour l'instruction primaire, le remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer et des frais de surveillance de diverses sociétés.

Quant au fonds de non-valeurs, on peut critiquer son inscription au budget ordinaire qui fut ordonnée par la loi de 1892. Ses ressources ne sont pas destinées à couvrir de véritables dépenses, mais à remplacer les pertes subies lors du recouvrement par suite de restitutions, de dégrèvements ou d'insolvabilité des débiteurs de l'Etat. L'inscription des non-valeurs en dépense et du fonds de non-valeurs en recette dans le budget de l'Etat a donc pour effet d'en fausser les résultats en introduisant dans le budget des recettes qui

n'ont jamais été perçues et des dépenses qui n'ont jamais été payées.

Il eût été plus logique, lors de la suppression du budget sur ressources spéciales, d'inscrire le fonds de non-valeurs à un service spécial du Trésor et de prélever ensuite sur les recettes de ce service les sommes destinées à remplacer les pertes subies par l'Etat dans le recouvrement des impôts. C'est ce que proposait de faire un premier projet de suppression du budget sur ressources spéciales qui avait été présenté en 1888, par M. Peytral (1).

§ V. — Budget de l'Amortissement.

Créé par la loi du 11 juillet 1866, le budget de l'amortissement ne contenait pas seulement des dépenses d'amortissement ; la plus grande partie de ses recettes était absorbée par des dépenses qui auraient dû être inscrites au budget ordinaire. C'est ainsi que, sur les 76 millions qui composaient sa dotation pour l'exercice 1870, 32 seulement étaient consacrés à l'amortissement. On touche ici du doigt l'inconvénient des budgets particuliers, même de ceux dont les dépenses paraissent comprises dans des catégories nettement délimitées.

La loi du 16 septembre 1871, qui suspendit les opérations de la Caisse d'amortissement, supprima du même coup et le budget spécial et l'affectation qu'il mettait en œuvre. La suppression de cette affectation était légi-

(1) Cette réforme, quoique approuvée en elle-même, fut repoussée parce qu'elle était liée dans le projet de M. Peytral à un changement de date dans l'ouverture de l'année financière. (Voir le rapport de la Commission des finances du Sénat, par M. Léon Say, 11 juin 1888. Cité par Stourm, op .cit. p. 255.

time, aussi bien pour les véritables dépenses d'amortissement que pour les dépenses ordinaires qui s'étaient introduites dans le budget spécial. Nous avons vu, en effet, en étudiant la Caisse d'amortissement, qu'il doit être pourvu à l'amortissement au moyen des seuls excédents budgétaires.

§ VI. — Services spéciaux du Trésor.

La loi du 8 août 1885, portant fixation du budget de 1885, créa deux comptes de services spéciaux du Trésor : le compte des avances aux Compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêt et le compte des avances faites aux Compagnies de chemins de fer algériens pour le même objet. Elle introduisit ces deux comptes dans la loi de finances qui comprit de 1885 à 1892 un titre V intitulé « Services spéciaux du Trésor » (1).

On sait qu'il était pourvu aux dépenses de ces services spéciaux au moyen d'émissions d'obligations à court terme. L'incorporation dans les budgets annuels n'enlevait pas au service spécial la qualité de personnalité financière à existence continue. La combinaison imaginée était la suivante : ce service, dont l'existence s'étendait sur plusieurs exercices, devait rembourser les obligations émises avec les sommes que lui verseraient les Compagnies débitrices du fait des avances. Il semblait bien que ce fut le cas de faire appel aux obligations à court terme, puisque les ressources propres du service pouvaient en assurer le remboursement. Les événements ont prouvé qu'on a tort de

(1) En 1892 le titre V. *Services spéciaux*, ne contenait plus aucune autorisation de dépenses.

compter sur des recettes dont la réalisation est reportée à un terme incertain. Un nouvel exemple s'ajoute à ceux que nous avons déjà rencontrés en étudiant les services spéciaux du Trésor pour prouver qu'une telle opération aboutit finalement au déficit.

Comme, d'autre part, par suite de l'emploi de ressources d'emprunts, les dépenses de garanties d'intérêt ne faisaient peser aucune charge sur les budgets actuels et ne paraissaient pas non plus devoir augmenter celles des budgets futurs, aucune considération n'intervenait pour empêcher l'exagération de ces dépenses. L'effet de leur incorporation dans le budget ordinaire ne se fit pas attendre.

En 1894, M. Burdeau, ministre des Finances, appelait l'attention du Parlement sur les dépenses nées du fonctionnement de la garantie d'intérêt. Les efforts combinés des Compagnies et du Ministère des Travaux Publics visèrent à réduire les dépenses des réseaux et, par suite, les sommes à verser pour garantie. Le résultat cherché fut bientôt atteint, car les garanties d'intérêt, inscrites pour 100 millions au budget de 1894, ne demandèrent que 21 millions à celui de 1899 (1). Un rapporteur avoua, dit M. Stourm, (2) « que les garanties d'intérêt ne seraient pas sorties du budget de 1886 si les recettes ordinaires avaient suffi pour les payer. » L'expérience prouva qu'elles pouvaient entrer au budget ordinaire sans en faire éclater les cadres, mais en se contractant.

Quant à la forme même de l'affectation, quant à l'existence dans la loi de finances d'un titre spécial concernant les dépenses faites en vertu de la garantie

(1) L'Unité budgétaire. Discussion de la Société d'Economie politique de Paris. Exposition de M. Dubois de l'Estang. (*Economiste français*, 1899, 1, p. 342 et suiv.).

(2) Op. cit., p. 268.

d'intérêt, il semble qu'elle n'eût pas par elle-même d'inconvénients sérieux. La clarté des opérations budgétaires n'en était pas diminuée, car la totalisation des dépenses annuelles de l'Etat était facile à opérer. De plus, l'incorporation des dépenses de garantie, non dans le budget, mais dans la loi de finances était bien supérieure à l'inscription pure et simple de ces dépenses dans les comptes du Trésor, car elle assurait en une certaine mesure le contrôle financier du Parlement. On peut dire cependant, que la mise à part en un titre spécial constituait une complication inutile et que rien ne s'opposait à l'inscription au sein du budget général des dépenses de la garantie d'intérêt, même si l'on devait faire appel pour les couvrir à des ressources d'emprunts.

§ VII. — Budgets annexes.

Les budgets annexes constituent actuellement, dans le budget français la seule exception à la règle de l'unité.

Le nom de budgets annexes leur a été donné pour la première fois par la loi de finances du 22 décembre 1880 ; ils étaient appelés auparavant : « Services spéciaux rattachés pour ordre au budget général. » C'est le nom qu'ils avaient reçu de la loi du 9 juillet 1836, qui avait organisé leur comptabilité.

La loi de finances contient actuellement dix budgets annexes.

Deux d'entre eux capitalisent leurs excédents de recettes ; ce sont le Budget de l'Ecole centrale des Arts et Manufactures et celui de la Caisse Nationale d'épargne.

Un autre, celui de la Caisse des Invalides de la Ma-

rine, s'équilibre à l'aide d'une subvention de l'Etat, mais cette subvention n'a pas le caractère d'une libéralité ; elle représente, dans une certaine mesure, la compensation de plusieurs prélèvements fort importants effectués au profit de divers budgets sur les fonds composant le patrimoine de l'Etablissement des Invalides. On peut donc considérer que ce service équilibre son budget au moyen de ses ressources propres.

Le budget de la Légion d'honneur est alimenté par les revenus de la dotation de l'Ordre et par divers produits accessoires ; mais, comme ses recettes sont loin de correspondre au total de ses dépenses, le surplus, soit 12 millions sur 16, est fourni par une subvention du budget général.

Au dernier venu des budgets annexes, celui des Poudres et Salpêtres, qui a été créé par l'article 32 de la loi de finances du 13 juillet 1911, on inscrit les dépenses d'exploitation du service et on les balance au moyen de subventions des Ministères de la Guerre, de la Marine et des Finances. Ces versements sont réputés représenter le coût de production de la Poudre remise par l'Administration des Poudres à ces divers Ministères.

Enfin, les cinq derniers services pourvus de budgets annexes, les Monnaies et Médailles, l'Imprimerie Nationale, les deux réseaux des Chemins de fer de l'Etat, le Chemin de fer et le Port de la Réunion, sont des budgets d'exploitations industrielles dont les recettes devraient, dans des conditions normales, couvrir les dépenses ; l'excédent serait versé au budget général (1).

Nous savons qu'une totalisation séparée, analogue à celle qui réunit les dépenses et les recettes des budgets annexes, ne suffit pas à caractériser une affectation : ce

(1) Un budget analogue était celui des Téléphones, supprimé en 1892.

n'est qu'une forme spéciale donnée à une affectation qui existe dans le fond des choses. Les affectations mises en œuvre par les budgets annexes n'ont pas toutes des caractères identiques.

Pour les budgets de l'Ecole centrale des Arts et Manufactures et de la Caisse Nationale d'Epargne, l'affectation s'étend à toutes leurs recettes puisqu'ils ne reçoivent aucune subvention du budget général. Ceux de la Caisse des Invalides de la Marine et de la Légion d'honneur comprennent seulement comme recettes spécialisées, les recettes propres de ces services. La spécialisation existe, quoique le budget général fournisse à ces deux derniers budgets une partie de leurs ressources, car les revenus propres des services ne pourraient être employés pour faire face aux besoins généraux de l'Etat : c'est ce qu'indique la désignation de dotation qui est donnée à la plupart d'entre eux.

L'Ecole centrale a ses recettes affectées à ses dépenses en vertu de la convention passée en 1857 entre l'Etat et les fondateurs de l'Etablissement, qui fonctionnait depuis 1829 comme institution privée.

La Caisse nationale d'épargne, comme toutes les institutions similaires du droit privé, se procure, par le placement des capitaux qui lui sont confiés, les ressources nécessaires pour faire face à ses frais d'administration et payer elle-même un intérêt aux déposants. L'utilité sociale qui est la raison d'être des Caisses d'épargne et l'absence de tout but lucratif, expliquent que les recettes soient réservées dans leur totalité à la Caisse Nationale d'Epargne et qu'aucun bénéfice ne soit versé à l'Etat.

Les recettes de l'Etablissement des Invalides de la marine, sont également la contre-partie naturelle des services qu'il rend sous les noms de Caisse des prises,

Caisse des gens de mer, Caisse de prévoyance et Caisse des Invalides proprement dite.

La spécialisation des dépenses aux recettes de ces trois services pourrait subsister, même si ces recettes et ces dépenses étaient inscrites sans distinction au budget général. Il suffirait pour cela que soit maintenu le lien de quotité qui existe entre elles.

Nous croyons cependant que l'existence d'un budget spécial se légitime pleinement car, en l'espèce, elle augmente la clarté en faisant ressortir l'étroite spéciation qui est à la base de l'organisation des services. Nous croyons même qu'il serait légitime de leur donner un budget autonome : on mettrait ainsi la Caisse d'épargne et l'Etablissement des Invalides sur le même pied que la Caisse des Dépôts et la plupart des caisses qu'elle gère, et on ne ferait qu'étendre à l'Ecole centrale le régime adopté pour la plupart des Etablissements d'instruction supérieure. (1)

Quand au budget de la Légion d'honneur, dont les ressources sont constituées pour leur plus grande partie, par une subvention du budget de l'Etat, il acquitte des dépenses qui ne se distinguent en rien de celles qui sont inscrites au budget général ; aussi est-il permis de penser que les traitements viagers des membres de l'Ordre seraient mieux à leur place au budget du Ministère de la guerre, puisqu'ils équivalent à des suppléments de solde et de pension et que les frais des Etablissements d'instruction de la Légion d'honneur devraient être inscrits au budget du Ministère de l'Instruction publique.

Restent les budgets des services industriels. Remarquons tout d'abord, à ce sujet, que, pour que le budget

(1) Voir dans ce sens Colson, *Cours d'économie politique*, livre V, 2e édit. 1909, pp. 23 et 24.

d'un service soit dressé industriellement, il ne suffira pas que ses dépenses paraissent extérieurement couvertes par ses revenus propres, dont l'excédent sera versé au budget général. Pour être sûr que l'affectation par préférence est bien réalisée entre les recettes et les dépenses du service, il faut y regarder de plus près et voir si toutes ses dépenses sont inscrites à son budget pour être couvertes par ses ressources propres.

Ainsi l'ancien budget des chemins de fer de l'Etat ne contenait aucune spécialisation véritable, quoique ses dépenses parussent acquittées avec les ressources du réseau. C'était non un budget industriel, mais un simple compte d'exploitation ; il ne comprenait, en effet, aucun crédit destiné à rémunérer et à amortir le capital engagé. Aucune correspondance ne pouvait exister dans ces conditions entre les recettes et les dépenses qu'il réunissait ; il n'y avait pas mise à part mais simple juxtaposition dans les documents budgétaires. Les budgets actuels de l'ancien réseau d'Etat et du réseau racheté des chemins de fer de l'Ouest qui comprennent, outre les dépenses d'exploitation, toutes celles qui se rapportent aux charges du capital, sont des budgets industriels : les recettes qui y sont inscrites doivent, dans des conditions normales, faire face à l'ensemble de leurs dépenses. Le budget des Monnaies et Médailles, ceux du chemin de fer et du port de la Réunion, de l'Imprimerie nationale et des Poudres et Salpêtres paraissent être également des budgets industriels.

La question de savoir s'il faut organiser en exploitations industrielles les services de l'Etat qui peuvent recevoir cette organisation s'est posée surtout à l'occasion des réseaux de chemins de fer exploités par

l'Etat ; elle a été également agitée à propos du service des Postes. (1)

Rappelons d'abord quels sont les caractères d'un service industriellement organisé.

Si l'Etat inscrit au budget général les dépenses et les recettes d'un service à caractère industriel sans qu'aucune correspondance s'établisse entre les deux totaux, il n'y a pas véritablement exploitation industrielle. Pour que ce caractère puisse être reconnu à un service, il faut :

1° Que toutes les dépenses du service soient couvertes par ses recettes, avant qu'aucun versement soit fait au budget général ;

2° Que ses recettes suffisent dans des conditions normales à couvrir toutes ses dépenses.

Il y a pour le service et pour le budget de l'Etat lui-même un véritable intérêt à ce que ces règles soient observées. Si l'on ne se préoccupe, en effet, d'établir entre les ressources et les charges du service aucune correspondance, il arrivera fatalement que le budget général absorbera toutes les recettes que l'exploitation du service fait entrer dans les caisses de l'Etat,

(1) V. sur la question, Michelet. *De l'exploitation du Domaine industriel de l'Etat*. Th. D. 1906.

G. Jèze. « Moyens de gestion financière des entreprises industrielles de l'Etat ». *Revue de science et de législation financières*, 1906, p. 750 et s. Du même auteur : « La personnalité juridique des Chemins de fer de l'Etat ». Même Revue, 1906, p. 54 et s.

Rapport fait au nom de la Commission des travaux publics chargée d'examiner le projet de loi sur le régime financier et l'organisation administrative des chemins de fer de l'Etat, par M. Maurice Régnier. *J. O.*, 1907, Chambre. Annexes. Session ord., p. 448, n° 882.

Bloch. *De l'autonomie du budget des Postes*, Th. D. Paris, 1906.

De Laboulaye. « L'autonomie des Postes et Télégraphes », *Revue politique et parlementaire*, 1908, p. 50.

Rapports de M. Marcel Sembat sur le budget des Postes de 1905 et de M. Steeg sur le budget des Postes de 1907.

tandis que les crédits les plus indispensables lui seront marchandés. Dans ce régime on est évidemment amené à négliger les intérêts d'une bonne gestion et à compter pour peu de chose les droits du public qui paie, non un impôt destiné à subvenir aux dépenses générales de l'Etat, mais le prix de certains services qui lui sont rendus.

Les intérêts de l'équilibre financier ne sont pas, malgré les apparences, mieux sauvegardés par un tel régime.

Le service ne recevant pas annuellement des crédits suffisants pour couvrir ses dépenses normales, sa gestion se poursuit dans de mauvaises conditions et ses recettes diminuent. Alors se trouve compromis l'équilibre du budget dans lequel ces ressources avaient une grande part. Ce n'est pas tout : en présence de la crise qui s'est déclarée dans le service, il faut réaliser les améliorations nécessaires et, pour cela, augmenter les dépenses d'un budget général, dont l'équilibre est déjà difficile à assurer faute de recettes suffisantes.

Sans doute, il n'est pas théoriquement nécessaire, pour que soit assurée entre les dépenses et les recettes d'un service la correspondance sans laquelle il n'y a pas d'exploitation industrielle, que ces dépenses et ces recettes soient érigées en budget séparé. Rien ne s'oppose, en principe, à ce qu'un lien soit établi entre des dépenses et des recettes inscrites au budget général.

La pratique a cependant démontré que l'affectation des recettes d'un service a ses dépenses, n'était pas maintenue lorsqu'elle se poursuivait dans de telles conditions. (1)

(1) Voir sur ce point un article de M. J. Renkin, membre de la Chambre des représentants de Belgique dans la *Revue Economique Internationale*, 1904, pp. 615 et 616. Les recettes des chemins de fer devaient, en vertu de la loi belge du 12 avril 1835, être affectées aux

Aussi certains, soucieux de maintenir l'affectation, réclament-ils pour les services industriels, pour les Postes ou les chemins de fer par exemple, l'autonomie financière qui ferait échapper leurs recettes au vote annuel du Parlement. (1)

Une telle solution est cependant inadmissible. L'autonomie complète est, en effet, pour une grande Administration de l'Etat, inconciliable avec l'esprit du régime parlementaire. On ne peut enlever au Parlement le droit de fixer une part aussi importante des recettes et des dépenses publiques, pour la transporter à des fonctionnaires irresponsables.

Nous croyons qu'un budget annexe qui ferait apparaître le résultat final de chaque gestion annuelle et donnerait ainsi à l'affectation une forme tangible, pourrait conserver dans une très large mesure aux dépenses d'un service industriel le droit de préférence qui doit leur être reconnu sur les recettes du service. Les budgets annexes constituent, sans doute, une dérogation assez grave à la règle souvent proclamée de l'unité budgétaire, mais leurs avantages réels ne paraissent avoir comme contre-partie que des inconvénients de peu d'importance. Il ne faut pas sacrifier pour une satisfaction quelque peu théorique le développement d'une industrie d'Etat. Il vaut mieux viser, comme le dit si bien M. Sembat, à « concilier l'ordre et la vie ». (2)

dépenses de l'entreprise. M. Renkin constate que, ces recettes ayant été comprises dans le budget général, l'affectation ne fut pas respectée.

(1) C'est la solution adoptée en Suisse pour les chemins de fer en vertu de la loi fédérale du 15 octobre 1897.

(2) Rapport précité sur le budget des Postes de 1905.

CHAPITRE II

DÉPENSES SOUMISES AU VOTE DU PARLEMENT EN DEHORS DES LOIS BUDGÉTAIRES

Des dépenses habituellement votées par le Parlement dans la loi de budget, en ont été quelquefois extraites pour faire l'objet d'une loi spéciale ; il en a été ainsi, nous le savons, pour le budget extraordinaire de 1887 à 1889. D'autres dépenses payées sur ressources spéciales et inscrites dans les comptes du Trésor, ont été périodiquement autorisées par le Parlement, sans que leur ensemble constituât jamais un budget proprement dit ; nous voulons parler des dépenses des deux parties du compte de liquidation et de diverses dépenses qui, comme celles du compte de liquidation, ont été inscrites à un compte de service spécial du Trésor.

§ I.— Le compte de liquidation. (1)

Il fallait, après la guerre de 1870, réparer les pertes subies et reconstituer les forces militaires ; des res-

(1) Voir sur le compte de liquidation, Ch. Gomel : « Le compte de liquidation et le budget extraordinaire de la guerre ». *Economiste Français*, 1889, I. p. 451.

Cucheval-Clarigny : *Les Finances de la France de 1870 à 1891*, pages 64 à 67.

E. Worms : *Essai de législation financière, Le budget de la France* pages 203 et ss. et pp. 216 et ss.

sources d'emprunts étaient indispensables pour couvrir les dépenses à engager de ce fait. Thiers, chef du Pouvoir à cette époque, ne voulut pas rétablir dans nos finances le budget extraordinaire, dont il avait, sous l'Empire, critiqué avec tant de force l'institution. On aurait craint, d'autre part, de fausser la physionomie du budget ordinaire, si l'on avait incorporé à ses charges des dépenses destinées à disparaître.

L'ouverture parmi les services spéciaux du Trésor d'un compte de liquidation, auquel des dépenses seraient ouvertes par des lois spéciales, fut le moyen choisi pour éviter ces deux écueils. Ce compte fut ouvert en 1872 et divisé en un certain nombre de chapitres auxquels des crédits étaient inscrits par lois. Mais sa comptabilité ne fut bien organisée qu'en 1874. A cette époque, M. Magne lui fit appliquer les règles de la comptabilité par exercice. Cette réglementation fut l'œuvre de la loi du 23 mars 1874.

Thiers avait annoncé que le compte durerait trois ans et que ses dépenses ne s'élèveraient pas à plus de 400 millions. A la chute de Thiers, ces dépenses avaient déjà atteint 773 millions : elles furent arrêtées à 829.341.000 francs par la loi du 23 janvier 1895 qui régla le compte.

Les ressources qui leur firent face furent pour la plupart extraordinaires : elles furent fournies pour leur plus grande partie par un prélèvement sur le prêt consenti au Trésor par la Banque de France et par le produit de l'aliénation des rentes de la Caisse d'amortissement et de la Caisse de la dotation de l'armée.

Le compte de liquidation, qui devait être une opération passagère, s'installa cependant dans nos finances comme l'avaient fait avant lui les budgets extraordinaires. En 1875, en effet, fut inaugurée la deuxième partie du compte de liquidation destinée à supporter

les dépenses de la réfection du matériel militaire et naval. Ces dépenses, qui avaient été prévues pour 420 millions s'élevèrent à 1.104.161.000 francs (loi de règlement du 24 janvier 1895) et furent couvertes surtout au moyen de l'émission de bons sexennaires.

On a beaucoup discuté pour savoir si le compte de liquidation était ou non un budget extraordinaire. Ce qui causait les divergences d'opinion à ce sujet, c'est que chacun donnait, dans son esprit du budget extraordinaire, une définition différente. C'est surtout lors de la création du compte de liquidation que l'on nia sa parenté avec les budgets extraordinaires ; plus tard, il aurait été plus difficile de le faire. Le compte de liquidation, disait Thiers, n'est pas un compte annuel, c'est le compte d'emploi d'une certaine somme qui ne pourra être plus grande en vue de dépenses déterminées ; les budgets extraordinaires, au contraire, sont, dans la loi du budget, des compartiments destinés à recevoir chaque année des dépenses d'une certaine catégorie. Les événements ont démontré que la différence ainsi signalée était quelque peu illusoire : l'augmentation considérable du chiffre des dépenses primitivement prévues au compte, sa longue carrière et la succession que prit de ses opérations, en 1879, le budget sur ressources extraordinaires lui ont fait perdre la plupart des caractères que lui reconnaissait Thiers. Soumis au contrôle législatif, comme le budget extraordinaire, il présenta, cependant, moins d'inconvénients que son successeur, car il n'offrit pas, à cause de la nature spéciale des dépenses auxquelles il devait pourvoir, un refuge aussi commode à certaines dépenses extraites du budget ordinaire.

§ II. — Services spéciaux du Trésor.

Parmi les services spéciaux du Trésor, il arrive que prennent place de véritables petits budgets, comportant la spécialité par chapitres et l'autorisation législative préalable ; leur situation est arrêtée par une loi de règlement comme le sont les opérations du budget annuel. Ce sont de véritables budgets, mais des budgets dont l'existence comme personnalité financière n'est pas limitée à la durée d'un exercice. Tel fut le compte des dépenses de l'expédition de Madagascar.

Ce compte, ouvert par la loi du 7 décembre 1894, comprenait quatorze chapitres, neuf pour le Ministère de la Guerre et cinq pour le Ministère de la Marine. Des crédits étaient ouverts à chacun de ces chapitres par des lois spéciales et les dépenses du compte étaient couvertes avec le produit d'obligations amortissables au moyen d'anuités terminables en 1923, qui étaient remises à la Caisse des Dépôts. La loi du 13 juillet 1912, qui règla le compte spécial, arrêta ses dépenses à la somme de 91.616.907 fr. 15.

Le compte déjà rencontré du perfectionnement du matériel d'armement était divisé en trois sections ; la première comprenait les dépenses de perfectionnement du matériel d'armement, la deuxième, les dépenses nécessitées par la réinstallation des services, et la troisième les charges des intérêts des obligations émises pour doter le compte. Des crédits spéciaux étaient ouverts sur chacune de ces sections par des lois spéciales en exécution de l'article 4 de la loi du 17 février 1898. La loi du 30 décembre 1900 a clos les dépenses de la première et de la troisième sections, seules les

dépenses de la deuxième section continuent à être imputées au compte spécial.

Les inconvénients de comptes semblables sont faciles à découvrir. Les dépenses en vue desquelles ils ont été constitués ne justifiaient pas, nous le verrons, l'appel qui a été fait pour les doter à des ressources d'emprunt.

De plus, l'inscription de ces dépenses hors du budget ordinaire, empêchait le budget de donner une vue exacte de la situation financière.

QUATRIÈME PARTIE

Unification des recettes budgétaires et spécialisations intra-budgétaires.

On a maintes fois affirmé que, dans le budget, « les recettes de toute nature doivent figurer pour faire équilibre aux dépenses également de toute nature » (1) et, au cours des discussions budgétaires, on a souvent opposé aux orateurs qui voulaient voir établir un équilibre exact entre telle recette et telle dépense déterminée, qu'une pareille spécialisation était contraire aux principes de notre droit financier (2).

Cependant, au sein du budget, ont existé et existent encore des recettes destinées à faire face à des dépenses déterminées qui figurent dans le même budget ; nous voulons parler des emprunts avec affectation spéciale, des impôts réservés en vue de certaines dépenses et des remboursements ou des taxes destinées à répartir une dépense inscrite au budget entre divers intéressés.

(1) Discours de M. le sénateur Blavier, 22 décembre 1890. *J. O.* Sénat, Débats, p. 1240.

(2) C'est l'argument opposé par le Ministre des Finances à M. Castillard qui réclamait, dans la séance de la Chambre des Députés du 29 octobre 1907, que le produit de la taxe sur le capital assuré par les Sociétés d'assurances contre l'incendie, établie par les lois des 13 avril 1898 et 30 janvier 1907, fut employé tout entier à subventionner les corps de sapeurs-pompiers.

CHAPITRE PREMIER.

EMPRUNTS AVEC AFFECTATION SPÉCIALE INSCRITS PARMI LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL.

Nous savons déjà qu'en 1877 et 1878 figura au budget du Ministère des Travaux Publics une section spéciale comprenant des « dépenses pour travaux publics extraordinaires sur ressources extraordinaires »; le total de ces dépenses était égal au chiffre du produit d'un emprunt inscrit parmi les recettes du budget général. Les exemples d'une telle manière de procéder ont été assez fréquents dans l'histoire de nos finances.

En 1823, 1828, 1829, 1830, le gouvernement de la Restauration fit appel à des ressources extraordinaires pour couvrir des dépenses extraordinaires inscrites au budget général et, dans les trois dernières années, il y eut dans le budget une section intitulée : « Dépenses des services extraordinaires imputables sur le fonds spécial de 80 millions de francs, créé par la loi du 19 juin 1828 ». Il en fut de même après la suppression du budget extraordinaire par la loi du 6 juin 1840 : une section spéciale du Ministère des Travaux Publics fut dotée avec des ressources extraordinaires.

Le budget de 1889 comprit de même parmi ses recettes un prélèvement effectué sur un prêt de la Banque de France ; cette ressource était destinée à faire face à une partie des dépenses de l'Exposition universelle.

En 1906, figura également parmi les ressources du

budget général, le produit de l'émission d'obligations du Trésor destinées à la régularisation des dépenses de l'expédition du Siam.

Plus tard, la loi du 6 décembre 1901 autorisa une émission de rentes dont le produit devait couvrir les frais de l'expédition de Chine. Sur les ressources provenant de cette émission, des prélèvements furent ensuite faits au profit des budgets des années 1900 et suivantes, pour des sommes égales aux crédits ouverts à ces budgets au titre des opérations de Chine.

Aucune forme spéciale ne distinguait des autres recettes inscrites au budget ces emprunts avec affectation spéciale ; la question qui se pose à leur sujet est donc une pure question de fond. En vertu de quelles raisons peut-on être amené à affecter des ressources d'emprunts à des dépenses déterminées et quel est l'inconvénient d'une telle spécialisation ?

La légitimité de l'emprunt public étant supposée admise pour un Etat, la question se pose de savoir dans quelles circonstances on devra faire appel à des ressources d'emprunts.

Tout d'abord, on peut poser en principe que le produit d'un emprunt doit toujours être une ressource spécialisée.

Un Etat doit couvrir ses dépenses normales au moyen de ses ressources normales ; il doit donc recourir à l'emprunt, non pour équilibrer son budget, mais pour faire face à certaines dépenses qui, en raison de leurs caractères spéciaux, échappent à la règle ordinaire.

Quelles sont donc les dépenses qui pourront légitimement être couvertes au moyen d'emprunts (1) ?

Les premières sont les frais de guerre. Une guerre

(1) V. sur ce sujet, Jèze, *Cours élémentaire*, 4e édition, pp. 455 et s., et P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des Finances*, t. II, 7e édition, pp. 256 et suivantes.

amène une augmentation soudaine et considérable des dépenses publiques, à laquelle il est impossible de faire face avec le produit des impôts. Et, le pourrait-on pratiquement, que les résultats économiques d'une pareille opération seraient désastreux ; un impôt trop lourd diminuerait les capitaux existant dans le pays et l'effet de la pénurie des ressources qui en résulterait pour le commerce et l'industrie ne serait pas effacé avant plusieurs années. Un emprunt, au contraire, permettra à l'Etat de se procurer sur le champ les ressources dont il a besoin et sera un moyen de répartir l'effort financier à réaliser sur un grand nombre d'années. Il ne faut pas exagérer cependant et l'on peut affirmer que, même dans les circonstances les plus difficiles, l'emprunt et l'impôt doivent concourir ensemble aux frais d'une guerre.

Un Etat peut également emprunter pour des dépenses de placement, en vue de l'exécution de travaux publics, par exemple. Les dépenses de travaux publics sont, en effet, comme les frais d'une guerre, trop importantes pour que le seul produit des impôts puisse suffire à les couvrir. Une autre raison légitime également, dans ce cas, l'emploi de ressources d'emprunts : les dépenses à faire devant profiter aux générations à venir, l'emprunt sera un excellent moyen de répartir sur elles une partie des charges de l'opération (1).

Telles sont donc les principales dépenses extraordinaires auxquelles pourra être affecté le produit d'un emprunt. Il ne faut pas, en effet, donner de l'expression « dépense extraordinaire » une définition trop large. Chaque année figurent, dans le budget de l'Etat, des

(1) Voir l'exposé de ces arguments dans les discours de MM. Magne, au Corps législatif, le 6 avril 1869, et Léon Say, à la Chambre des Députés, les 26 mai et 13 décembre 1878.

dépenses qui, considérées isolément, ne se reproduisent qu'à de rares intervalles. Elles n'en constituent pas moins, prises dans leur ensemble, des dépenses ordinaires : l'une d'elles ne quitte le budget que pour céder la place à une autre.

Et même l'on peut dire que les dépenses de guerre ou de travaux publics ne sont extraordinaires que lorsqu'elles prennent une certaine importance ; la réfection d'un matériel de guerre, une expédition coloniale, l'aménagement de nouveaux ports, sont autant de dépenses ordinaires dans l'existence d'un grand Etat.

L'emploi de ressources d'emprunts en vue de dépenses extraordinaires présente d'ailleurs des dangers dont on a quelquefois fait un grief aux budgets extraordinaires. Le principal de ces dangers, l'exagération du chiffre des dépenses publiques, tenait plutôt, nous semble-t-il, à la nature des ressources utilisées.

L'extension des dépenses dotées sur fonds d'impôts est naturellement arrêtée par les nécessités de l'équilibre budgétaire ; elles ne peuvent s'exagérer sans amener le déficit ou sans aggraver outre mesure les charges qui pèsent sur les contribuables. Il n'en est pas de même pour les dépenses pourvues sur fonds d'emprunts.

Aucune influence modératrice ne se fait sentir sur elles, car les emprunts qui les gagent peuvent être augmentés sans qu'il en résulte aussitôt pour les contribuables une aggravation de charges sensible (1).

(1) Cette constatation a été faite en termes pittoresques par le Ministre des Finances et le Président de la Commission du budget à la séance de la Chambre des députés du 13 décembre 1906 :

M. le Ministre des Finances. — ... J'ai souvent constaté, comme Ministre des Finances, que, dans les Administrations, l'annonce d'un projet d'emprunt évoquait de l'ombre des cartons toute une série de dossiers, enfouis dans la poussière, recélant des dépenses qu'on

Aussi, le législateur doit-il se montrer particulièrement sévère pour l'inscription au budget de l'Etat des dépenses dotées spécialement au moyen du produit d'un emprunt.

---

s'était gardé de produire au grand jour tant qu'il n'était pas question d'emprunt, mais qui apparaissent soudain dès l'annonce de millions à dépenser. Nous avons vu, de ce fait, apparaître certaines constructions d'hôtels d'ambassades qui n'avaient pas semblé indispensables pendant les précédents exercices.

Monsieur le Président de la Commission du Budget. — Et des hôtels de consulats.

M. le Ministre des Finances. — Oui ! et des hôtels de consulats.

M. le Président de la Commission. — Et même des tremblements de terre qui n'avaient jamais existé.

CHAPITRE II

DÉPENSES INSCRITES AU BUDGET ET MISES A LA CHARGE DE DIVERS INTÉRESSÉS

Les dépenses que l'Etat inscrit au budget dans un intérêt public, présentent dans plusieurs cas une utilité spéciale pour certains particuliers, certaines collectivités locales ou certains établissements publics. Parfois ces divers intéressés offrent d'eux-mêmes à l'Etat de prendre à leur charge tout ou partie des dépenses engagées ; les versements qu'ils font dans ce cas, portent le nom de *fonds de concours*. D'autres fois, l'Etat, après avoir acquitté une dépense, se fait rembourser directement par chacun des intéressés le montant des dépenses faites pour son compte, ou répartit l'ensemble des dépenses au moyen d'une taxe, qui porte aussi dans certains cas le nom de redevance.

En vertu de l'article 13 de la loi du 6 juin 1843, les fonds de concours étaient directement portés en recette au budget et servaient à couvrir une somme égale de dépenses budgétaires, en vue desquelles des crédits spéciaux étaient ouverts par décrets aux Ministères intéressés. Il en résultait en fin d'exercice de très importants excédents de recettes, car les versements précédaient parfois de longtemps les ouvertures de crédits. Ces excédents étaient transportés par décrets aux budgets suivants. Il était dès lors difficile de suivre l'emploi de ces ressources et de vérifier si les fonds de con-

cours recevaient bien l'affectation en vue de laquelle ils étaient entrés dans les caisses du Trésor.

Pour remédier à cette situation, l'arrêté du 6 juin 1863, prescrivit de centraliser les fonds de concours à un compte de service spécial du Trésor intitulé : « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ». Lorsqu'un Ministre veut faire emploi des fonds de concours encaissés par le Trésor et portés au compte spécial, il soumet au contreseing du Ministre des Finances, le décret portant ouverture de crédits.

Le décret rendu, l'agent comptable des virements de comptes prélève sur le crédit du compte des fonds de concours, une somme égale à celle des crédits ouverts et l'applique en recettes à l'exercice qui a supporté la dépense. Un décret reporte à l'exercice suivant les crédits non consommés au cours de l'exercice, mais l'intervention du compte spécial rend ce report moins important et, par là, permet de suivre l'emploi des sommes versées à titre de fonds de concours (1). Des comptes spéciaux ont été également ouverts aux fonds de concours pour l'Exposition de 1900 et aux avances de la Banque de France à titre de fonds de concours pour la même Exposition.

Ici le mouvement s'est produit en faveur de la spécialisation. L'affectation spéciale étant légitimée par l'intérêt particulier que possèdent certaines personnes à l'exécution de diverses dépenses publiques, on a voulu assurer aux sommes versées par elles un emploi conforme à celui qu'elles avaient indiqué.

Quant aux remboursements inscrits au budget, nous

(1) L'affectation spéciale prend fin lorsqu'une somme est restée cinq années au compte des fonds de concours. Cette somme est alors portée aux produits divers du budget ; elle se confond avec les autres ressources budgétaires.

ne les considérerons comme pourvus d'une affectation spéciale qu'aux deux conditions suivantes :

1° Il faut que les dépenses auxquelles ils correspondent figurent au budget où ils s'inscrivent eux-mêmes en recette ; l'affectation ne peut en effet se produire qu'entre une dépense et la recette destinée à la couvrir.

2° Il faut qu'il existe entre la recette et la dépense un lien de quotité. Si le remboursement est un forfait, la recette et la dépense sont indépendantes l'une de l'autre. L'Etat s'est seulement assuré, en inscrivant au budget une dépense nouvelle, de nouveaux revenus correspondant à peu près à l'augmentation de charges qu'il assumait, mais la nouvelle recette se confond dans la masse des produits budgétaires existant antérieurement. Il en est ainsi par exemple pour les remboursements des frais de contrôle des compagnies de chemins de fer inscrits parmi les produits divers du budget, dont le contingent est déterminé par le nombre des kilomètres exploités, pour le remboursement des frais de contrôle des distributions d'énergie électrique dont l'importance est réglée proportionnellement à la longueur des lignes ; pour la contribution des sociétés d'assurances sur la vie et des sociétés de capitalisation pour frais de surveillance et de contrôle, qui est réglée à raison de 1 fr. 50 sur le montant brut des primes encaissées par les sociétés.

Il ne faudrait pas croire que toutes les recettes d'ordre en atténuation de dépenses et toutes les recettes d'ordre proprement dites aient le caractère de recettes affectées spécialement à couvrir, les premières pour partie, les secondes pour leur totalité, certaines dépenses correspondantes inscrites au budget. Parmi ces recettes figurent, en effet, soit des remboursements de dépenses inscrites à des budgets antérieurs (rembour-

sements de frais de scolarité par les officiers qui se retirent prématurément du service, remboursement des frais de pension des élèves des écoles normales primaires qui ont rompu leur engagement décennal, reversements par les Compagnies de chemins de fer des avances à elles faites pour garanties d'intérêt, etc...) soit des recettes accessoires qui naissent du fonctionnement de services dépensiers (recettes en atténuation des dépenses de la dette flottante, produits accessoires du service de trésorerie, bénéfices provenant des gestions intérimaires des trésoreries générales et des recettes des finances, produits universitaires, produits des amendes et condamnations pécuniaires, etc...)

D'autre part, certains remboursements avec affectation spéciale sont inscrits ailleurs que parmi les recettes d'ordre, aux produits divers du budget, aux recettes des Postes et des Télégraphes par exemple (1).

Nous pouvons citer parmi les versements faits par des particuliers ou des personnes publiques pour couvrir certaines dépenses inscrites au budget, les remboursements de frais de surveillance de sociétés et établissements divers, calculés sur la base des traitements à payer aux agents chargés de la surveillance ; les contributions des colonies aux dépenses militaires qu'elles occasionnent à l'Etat et aux dépenses d'entretien de l'école coloniale ; le remboursement à l'Etat par la ville de Paris d'une portion des dépenses de la Garde républicaine ; le contingent des communes dans les frais de police de l'agglomération lyonnaise et de la commune de Marseille dans les frais de la police marseillaise ; le remboursement par le Gouvernement beylical des dé-

(1) Aussi la classification de certaines recettes parmi les recettes d'ordre a-t-elle été critiquée. V. Rapport général de M. Boulanger au Sénat sur le budget de 1889. On ne devrait, nous semble-t-il, inscrire sous cette rubrique que des recettes spécialisées.

penses de la gendarmerie française en Tunisie (1), etc... Ces diverses recettes sont inscrites au budget avec les dépenses qui leur correspondent par application de la règle de l'universalité.

Parmi les recettes budgétaires figurent enfin des taxes destinées à répartir les charges d'un service dont l'Etat assure le fonctionnement entre les particuliers qui retirent de ce fonctionnement, une utilité spéciale, ou les frais d'un contrôle entre les particuliers sur lesquels ce contrôle est exercé.

Les taxes de ce genre, très nombreuses dans les finances communales, sont en définitive assez rares parmi les impôts d'Etat, car les services rendus par l'Etat le sont d'une manière diffuse ; il est presque impossible de calculer la part pour laquelle leur fonctionnement intéresse chaque citoyen. Les impôts d'Etat sont communistes, la somme à payer par chacun pour le fonctionnement des services publics est calculée non d'après l'importance des services dont il a profité, mais d'après l'importance de ses revenus. Lorsque, par exception, on peut évaluer la part imputable à chacun dans telle dépense assumée par l'Etat, il est légitime de répartir la dépense d'après cette évaluation.

Nous savons déjà que toutes les taxes perçues à l'occasion d'un service public ne doivent pas être considérées comme spécialement affectées à couvrir les dépenses de ce service. Lorsqu'une recette prend le nom de taxe ou de redevance et rappelle par son nom la dépense à l'occasion de laquelle elle a été créée, elle n'est pas pour cela pourvue d'une affectation spéciale. Pour qu'existe l'affectation, il faut encore que

(1) Le chiffre de ce remboursement est égal au crédit du chapitre spécial ouvert pour les dépenses correspondantes au Ministère de la Guerre.

recette et dépense soient liées par un rapport de quotité.

On peut citer parmi les taxes inscrites au budget et pourvues d'une affectation spéciale, la redevance pour la rétribution des délégués mineurs, perçue sur les exploitants de mines au moyen de rôles mensuels pour recouvrer les frais de visite des délégués mineurs payés par le Trésor ; la redevance pour les frais de surveillance des fabriques de margarine et d'oléo-margarine, destinée à faire supporter par les fabricants les traitements des inspecteurs, mis à leur charge par la loi du 16 avril 1897.

La plupart des redevances inscrites au budget de l'Etat et dont le nom paraît indiquer une affectation spéciale, ne sont spécialisées qu'en apparence ; le chiffre de leur produit et la somme des dépenses des services auxquels elles paraissent se rattacher sont entièrements indépendants l'un de l'autre. Tel est le cas pour le droit de vérification des alcoomètres et des densimètres, le droit de vérification des poids et mesures, les droits d'inspection des pharmacies et drogueries, des fabriques et dépôts d'eaux minérales, les droits d'épreuve des appareils à vapeur et des récipients à gaz liquéfié ou comprimé. Ces diverses taxes sont payées suivant des tarifs fixes et non à raison des dépenses assumées par l'Etat pour ces diverses vérifications.

Les taxes postales ne sont pas pourvues, dans le budget français, d'affectation spéciale, puisque aucune relation de quotité ne les unit aux dépenses du service ; il en est de même des droits de visite perçus par l'Administration des Douanes, des divers droits de statistique encaissés par les receveurs des Douanes et par ceux des Contributions indirectes.

Nous avons vu que la taxe sur le capital assuré par

les Sociétés d'assurances contre l'incendie n'était pas, non plus, malgré les apparences, affectée à payer des subventions aux communes pour les corps de sapeurs-pompiers. (1)

Certaines taxes, dont le produit fut autrefois employé hors budget avec affectation spéciale, ont perdu cette affectation lorsqu'elles ont été incorporées dans les recettes budgétaires. Tel a été le sort de la taxe de raffinage du sucre, lorsqu'a été supprimé le compte qui lui était ouvert parmi les services spéciaux du Trésor. L'histoire de la taxe de plombage et d'estampillage perçue par l'Administration des Douanes nous fournit un exemple analogue. Jusqu'en 1837, le produit et l'emploi de cette taxe figurèrent parmi les opérations de trésorerie. Chaque bureau de douanes s'approvisionnait à ses frais de plomb et de ficelle et percevait une taxe spéciale de plombage ; le surplus de la taxe après prélèvement de ces frais, était réparti entre les agents du bureau. A partir de 1838, la taxe a été portée aux recettes budgétaires ; en compensation, la dépense des plombs a été imputée sur les crédits de matériel et on a ouvert au chapitre du personnel des Douanes un article intitulé : « Indemnité de plombage ». Ce dernier article ne correspondait plus à aucune indication précise. Aussi la loi de finances du 29 décembre 1889 l'a-t-elle fait disparaître pour le remplacer par celui de « Indemnités de résidence ». L'affectation spéciale de la taxe a disparu aussitôt qu'elle a été englobée dans les produits budgétaires.

(1) L'affectation ne pourrait, d'ailleurs, résulter que des travaux préparatoires des lois des 13 avril 1898 et 30 janvier 1907 qui l'ont créée et modifiée. Le texte de ces lois est, en effet, muet sur l'affectation.

CHAPITRE III.

IMPÔTS ET RECETTES DIVERSES RÉSERVÉS DANS LE BUDGET EN VUE DE CERTAINES DÉPENSES SPÉCIALES.

L'exemple le plus simple d'une affectation de ce genre est celui des dons et legs. Les produits des dons et legs attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques étaient autrefois administrés par la Caisse des Dépôts et Consignations qui les employait suivant l'affectation qui leur avait été assignée par les donateurs ou les testateurs. La loi du 31 décembre 1907 a étendu au produit des legs et donations les règles applicables aux fonds de concours. Ce produit est depuis lors centralisé à un compte de service spécial du Trésor. Des prélèvements sont effectués sur ce compte au profit des divers ministères, et les crédits correspondants sont ouverts par décrets sur un chapitre spécial qui figure au budget de chaque ministère avec le titre suivant : « Emploi de fonds provenant de legs ou de donations ». (1)

Ici le principe de l'affectation ne peut être discuté ; l'emploi de la recette est fixé par un tiers et, si l'inscription au budget est le meilleur moyen de soumettre cet emploi au contrôle du Parlement, l'intervention de la comptabilité spéciale des fonds de concours est pour l'affectation la meilleure sauvegarde.

(1) Les dons et legs faits en faveur d'établissements dotés de l'autonomie financière sont directement rattachés au budget de ces établissements ; ils ne passent pas par le compte spécial.

Le même procédé est employé pour mettre en réserve le produit de certains impôts qui n'ont pas, comme ceux étudiés au chapitre précédent, le caractère de rétributions spéciales, des revenus de diverse nature ou le produit de certains prêts.

Le produit du prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage s'inscrit en vertu de la loi du 2 juin 1891 à un compte de service spécial du Trésor, sur les ressources duquel des prélèvements sont effectués par décrets pour faire face aux crédits ouverts pour l'élevage au Ministère de l'Agriculture.

Les redevances annuelles de la Banque de France et l'avance de 40 millions consentie par cet établissement à l'Etat en vertu de la convention de 1896 sont rattachées aux budgets dans la forme usitée pour les fonds de concours ; les prélèvements faits sur les comptes qui leur ont été ouverts parmi les services spéciaux du Trésor sont affectés au paiement des avances consenties par l'Etat aux caisses régionales de crédit agricole mutuel et aux sociétés coopératives agricoles.

L'affectation spéciale prescrite par l'article 39 de la loi du 26 décembre 1890, pour le produit de la vente des matières remises aux Domaines par les services de la Marine, fut réalisée dans les mêmes formes. Cette loi décidait que le produit de cette vente serait employé au profit des chapitres du Ministère intéressant les constructions navales. Un compte spécial fut ouvert dans les écritures du Trésor et les prélèvements au profit des chapitres du budget de la Marine furent effectués par décrets dans la limite fixée par un article spécial de la loi de finances. La loi de budget de 1892 supprima le compte et l'affectation spéciale elle-même.

Le même mode de procéder a été adopté pour l'emploi du produit de l'aliénation d'immeubles militaires affecté à divers travaux exécutés par les soins du Ministère de

la Guerre en vertu des lois des 2 et 14 janvier 1890 et pour l'emploi du produit de l'aliénation des terrains provenant des fortifications de places déclassées, affecté à payer les frais occasionnés par le démantèlement de ces places. Le chiffre des prélèvements à faire sur les comptes spéciaux ouverts pour ces recettes et celui des crédits à inscrire à des chapitres spéciaux du Ministère de la Guerre sont fixés par des lois.

La désignation de certains centimes additionnels aux contributions directes pourrait les faire croire pourvus d'une affectation spéciale. Ces centimes sont distingués des *centimes sans affectation spéciale* dans les tableaux annexés à la loi autorisant la perception des contributions directes et ils portent les noms suivants : centimes pour dépenses de l'instruction primaire, centimes pour frais de perception, pour secours, pour fonds de non-valeurs, pour frais de confection de rôles spéciaux. Il semblerait que les produits de ces centimes dussent former autant de fonds distincts réservés en vue de dépenses déterminées. Mais cette affectation n'est qu'une apparence et la loi de finances n'établit aucun rapport entre le produit de ces divers centimes et le chiffre des dépenses auxquelles ils doivent leurs noms.

La raison qui a fait réserver certaines recettes budgétaires en vue de dépenses spéciales nous est déjà connue. En attribuant à ces dépenses une dotation spéciale, on a voulu mettre à l'abri de la discussion budgétaire les crédits qui sont chaque année nécessaires pour les couvrir. La même idée, poussée plus loin, aboutit quelquefois à la création de caisses spéciales qui poursuivent leurs opérations en dehors du budget de l'Etat.

Aucun lien logique n'existe ici entre la recette et la dépense qu'elle doit couvrir, la seule raison d'être de l'affectation est le souci de donner sur les recettes publiques un privilège à une dépense déterminée. Sans

doute les dépenses ainsi dotées sont en général utiles, mais on doit poser en principe qu'aucun rapport de quotité ne doit être établi entre une dépense et une recette entre lesquelles n'existe aucun lien logique. En dehors de ce cas, l'établissement d'une équivalence ne peut être qu'arbitraire ; il soustrait une dépense à la loi générale de la concurrence et crée à son profit un privilège difficile à justifier. En condamnant une affectation de ce genre, nous obéissons à la règle générale en vertu de laquelle nous avons considéré comme seules légitimes les affectations qui reposent sur une base logique, celle par exemple qui aboutit à réserver le produit d'un emprunt en vue de dépenses déterminées, ou les recettes d'une exploitation d'Etat à ses dépenses propres.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
Uzerche, le 6 octobre 1912,
J. Barthélemy

Vu : le 19 octobre 1912,
Le Doyen de la Faculté,
Vigié.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 21 octobre 1912,
Le Recteur,
Ant. Benoist.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE V

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

La spécialisation des recettes.

CHAPITRE I. — Des spécialisations de recettes en général.. 5
— II. — Les spécialisations de recettes dans les finances de l'Etat français 27

DEUXIÈME PARTIE

La centralisation des recettes et les spécialisations extra-budgétaires.

CHAPITRE I. — Des affectations spéciales extra-budgétaires retracées par les comptes du Trésor..... 36
— II. — Etablissements dotés de l'autonomie financière 75

TROISIÈME PARTIE

Unité et morcellement budgétaires.

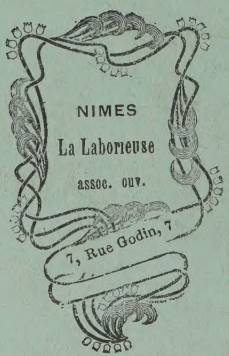
CHAPITRE I. — Divisions annuelles dans la loi du budget.... 96
— II. — Dépenses soumises au vote du Parlement en dehors des lois budgétaires..... 124

QUATRIÈME PARTIE

Unification des recettes budgétaires et spécialisations intra-budgétaires.

CHAPITRE I. — Emprunts avec affectation spéciale inscrits parmi les ressources du budget général.. 130
— II. — Dépenses inscrites au budget et mises à la charge de divers intéressés..... 135
— III. — Impôts et recettes diverses réservés dans le budget en vue de certaines dépenses spéciales..... 142

Imp. Coopérative LA LABORIEUSE, r. J.-B.-A. Godin, 7, Nimes. — Cl. GIGNOUX, dir.


NIMES
La Laborieuse
assoc. ouv.
7, Rue Godin, 7